

ISSN 1727-6667

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

# ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 3 (42)

Харків  
Видавництво *ХарРІ НАДУ*  
“Магістр”  
2013

**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.держ.упр., проф. **В. М. Бабасів**; д.держ.упр., проф. **В. Д. Бакуменко**; д.е.н., проф. **М. З. Барка**; д.е.н., проф. **Н. Л. Гавкалова**; д.держ.упр., проф. **Н. Т. Гончарук**; д.е.н., проф. **А. Х. Дікінов**; д.держ.упр., проф. **Д. В. Карамішев**; д.держ.упр., проф. **М. А. Латинін**; д.держ.упр., доц. **С. В. Майстро**; д.держ.упр., проф. **В. В. Мамонова**; д.е.н., проф. **Т. В. Мамот**; д.ф-м.н., проф. **Ю. Г. Машкаров**; д.держ.упр., проф. **О. Ф. Мельников**; д.е.н., проф. **Т. В. Меркулова**; д.фарм.н., проф. **А. С. Немченко**; к.соц.н., доц. **В. О. Саприка**; д.держ.упр., доц. **Н. В. Статівка**; д.соц.н., проф. **А. Юнявичус**; д.е.н., проф. **А. І. Яковлєв**

*Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 10/187 від 19 листопада 2013 р.*

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

**Теорія та практика державного управління** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2013. – Вип. 3 (42). – 412 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 реалізації вітчизняної державної кадрової політики, а також зовнішній політиці та національній безпеці.

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 3 (42). – 412 p.

The collection of scientific articles consists of 5 topical sections. Articles included cover the following issues public administration development and reforms of local governance in Ukraine, public regulation of economic and social development, national personnel policy implementation, foreign policy and national security etc.

For scientists, researchers, public servants, local officials, and for everyone interested in modern 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).

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 343.98, 343.34, 343:004.9

О. В. ОРЛОВ, Ю. М. ОНИЩЕНКО

### АКТУАЛЬНІ НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КІБЕРЗЛОЧИННІСТЮ

*Розглянуто ключові проблеми вітчизняного законодавства у сфері забезпечення кібернетичної безпеки держави. Розглянуто основні напрями діяльності органів державної влади в системі забезпечення кібернетичної безпеки України, їх використання у відповідних зонах та процедур взаємодії відповідно до нормативної бази.*

**Ключові слова:** кібернетична безпека, кіберпростір, кібернапад, кіберзагроза, кіберзлочин.

*The paper considers key problems of home legislation in the field of ensuring cybernetic safety of the state. Basic areas of activity of public authorities in the system of securing the cybernetic safety of Ukraine are discussed along with their application in the appropriate zones and cooperation procedures according to the legal framework.*

**Key words:** cybernetic security, cyberspace, cyber attack, cyber threat, cyber crime.

Широке використання сучасних інформаційних технологій у суспільстві та державних структурах висуває вирішення проблем інформаційної злочинності якості однієї з основних у рамках державного регулювання системи національної безпеки. Окрім безпосередньої шкоди від можливих випадків несанкціонованого доступу до приватної інформації або інформації з обмеженим доступом її знищення або модифікації, інформатизація суспільства може перетворитися на джерело серйозної загрози безпеці держави і правам людини. На сьогодні боротьба зі злочинами у сфері інформаційних технологій є однією з найбільш актуальних проблем у всьому світі. Зростаюча кількість кіберзлочинів, постійне вдосконалення інформаційних технологій і, як наслідок, нові можливості “вдосконалення” інструментів їх скоєння створюють погрози для глобальних інформаційних мереж і суспільства в цілому. Уже нікого не дивують щоденні публікації засобів масової інформації про нові факти судових розглядів у справах про кіберзлочини, зокрема у справах про шахрайства в галузі інформаційних технологій.

За останні 10 років не раз ставало питання про вдосконалення законодавства, яке регулює сферу використання сучасних комп'ютерних технологій. Багато фахівців, зокрема Ю. Батурін, В. Вехов, В. Голубев, М. Діхтяренко, Б. Романюк, О. Снегірьов, що займаються даною проблематикою, періодично пропонували різні поправки і доповнення до існуючих норм, але на даний час вони не реалізовані.

В останній час депутати пропонують доповнити КК статтями про злочини в комп'ютерній сфері. За кіберзлочини українців хочуть позбавляти волі строком від трьох до шести років. Відповідні санкції прописані в законопроекті про внесення змін у Кримінальний Кодекс України (щодо доповнення статтями, за якими настає кримінальна відповідальність у комп'ютерній сфері).

Під категорію комп'ютерних злочинів підпадають: спроба впливу або вплив на обробку даних шляхом навмисного проектування програми, використання неправильних або незавершених даних, несанкціонованого використання даних.

Крім того, каратиметься спроба підробки даних, використання підроблених даних або заміщення даних підробленими; спроба незаконного вилучення, блокування, стирання, зміни даних; спроба затримки обробки даних, спрямована проти підприємства, державної влади; викрадення даних, захищених від несанкціонованого доступу, не призначених для правопорушника.

Згідно з пропозиціями депутатів, відповідальність за кіберзлочини передбачає позбавлення волі строком до трьох років з позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю на строк до двох років.

За вчинення тих самих дій повторно або за попередньою змовою групою осіб пропонують карати позбавленням волі на строк від трьох до шести років [3].

Мета статті – розглянути ознаки кіберзлочинності в Україні, дати поняття кіберзлочинності, проаналізувати роботу служб і відомств для протидії кіберзлочинності та надати пропозиції щодо створення нових органів і організацій для координації боротьби з кіберзлочинністю.

Загальновідомо, що наша країна є одним з лідерів за кількістю кібератак у всьому світі. Україна опинилася на четвертому місці після Росії, Тайваню і Німеччини [7]. Це відбувається тому, що українські закони, які регулюють питання кіберпростору і злочинних посягань у ньому, недостатньо розроблені та реалізовані. У зв'язку з цим зазначимо, що в Україні в якості кіберзлочинів кримінальним законом передбачено і закріплено в окремому Розділі XVI Кримінального кодексу України суспільно небезпечні діяння “Злочини у сфері використання електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів), систем та комп'ютерних мереж і мереж електрозв'язку” [6]. Кіберзлочини можна класифікувати на два види: традиційні злочини, що вчиняються за допомогою комп'ютерних технологій та інтернету (шахрайство з використанням ЕОМ, незаконне збирання відомостей, що становлять комерційну таємницю, шляхом несанкціонованого доступу до комп'ютерної інформації тощо), та нові злочини, що стали можливі завдяки новітнім комп'ютерним технологіям.

У Кримінальному кодексі України станом на 10 липня 2011 р. правовий розділ XVI КК містить шість статей. Найчастіше з використанням комп'ютера та інтернету вчиняються такі традиційні злочини: порушення авторського права і суміжних прав (ст. 176); шахрайство (ст. 190); незаконні дії з документами на переказ, платіжними картками та іншими засобами доступу до банківських рахунків, обладнанням для їх виготовлення (ст. 200); ухилення від сплати податків, зборів (обов'язкових платежів) (ст. 212); ввезення, виготовлення, збут і розповсюдження порнографічних предметів (ст. 301); незаконне збирання з метою використання або використання відомостей, що становлять комерційну або банківську таємницю (ст. 231) [6].

Розвиток комп'ютерних технологій надав можливість здійснення кіберзлочинів практично безкарно, оскільки в даний час кримінальне законодавство не адаптоване до нового вигляду злочинів у сфері інформаційних технологій.

Для порівняння можна навести кримінальне законодавство, що регламентує відповідальність у сфері кіберзлочинності Японії, яке постійно удосконалюється і модифікується. Так, наприклад, неодноразово мінялася частина кримінально-правових норм, які регулюють кіберзлочини. Останні зміни мали місце в 2011 р. Верхня палата парламенту Японії ухвалила доповнення до Кримінального кодексу, згідно з яким відповідальність за вчинення кіберзлочинів стала більш суворою. За створення і розповсюдження комп'ютерних вірусів покарання може скласти до трьох років тюрми. За скоєння аналогічних злочинів доповнення передбачають також штраф у розмірі до 500 тис. ієн (більше 6200 дол. США). Запроваджено покарання і за новий склад злочину – розповсюдження порнографії по електронній пошті [8].

У зв'язку з ратифікацією Україною Конвенції про кіберзлочинність 7 вересня 2005 р. вважається за доцільне вживати термін кіберзлочини [1].

Конвенція містить норми, здатні доповнити і поліпшити законодавчу базу нашої держави в цій сфері.

Конвенція про кіберзлочинність направлена на регулювання трьох основних питань:

- кримінально-правової характеристики злочинів у сфері комп'ютерної інформації;
- кримінально-процесуальних аспектів боротьби зі злочинністю, направлених на забезпечення збирання доказів при розслідуванні комп'ютерних злочинів;
- міжнародної співпраці в кримінально-процесуальній діяльності, яка направлена на збирання доказів скоєння таких злочинів за кордоном.

Конвенція про кіберзлочинність називає п'ять видів комп'ютерних злочинів: незаконний доступ, незаконне перехоплення, втручання в дані, втручання в систему, незаконне використання пристроїв комп'ютерних паролів, кодів доступу або інших подібних даних.

Конвенція про кіберзлочинність включає норми права, які держави-учасники зобов'язалися включити в національне законодавство, а також норми,

що встановлюють порядок міждержавної співпраці у справі боротьби зі злочинністю у сфері високих технологій.

Виникнення даного виду злочинів вимагає використання спеціальної термінології, яка буде єдиною як для правоохоронних органів, так і для спеціалістів з інформаційних технологій (ІТ). Багато понять, що входять в ІТ-лексикон, давно використовуються в сучасному світі, наприклад такі, як кіберпростір, кібертероризм, але підходи представників технічних і юридичних галузей науки до кожного терміну різні.

На даний момент, на етапі зростання кіберзлочинів не виведено єдиного загальноновизнаного поняття кіберзлочинності. Згідно рекомендаціям експертів ООН, термін “кіберзлочинність” охоплює будь-який злочин, який може здійснюватися за допомогою комп’ютерної системи або мережі, в рамках комп’ютерної системи або мережі, проти комп’ютерної системи або мережі. Інакше кажучи, до кіберзлочинів відносяться такі суспільно небезпечні діяння, які здійснюються в кіберпросторі за допомогою або з використанням комп’ютерних систем або комп’ютерних мереж, а також інших засобів доступу до кіберпростору, в рамках комп’ютерних систем або мереж і проти комп’ютерних систем, комп’ютерних мереж і комп’ютерних даних.

Зважаючи на те, що в законодавстві відсутнє визначення запропонованих понять, як і відсутнє безпосередньо поняття “кіберзлочину”, слід зазначити, що загалом об’єктом дослідження кібернетики як науки, є загальні закономірності процесів управління і передачі інформації в машинах, живих організмах і суспільстві. Тому поняття кіберпростору та кібернетичної безпеки є значно ширшими від запропонованих та не можуть обмежуватися виключно середовищем, що пов’язане з інформаційними, телекомунікаційними та інформаційно-телекомунікаційними системами [2].

Структурний аналіз злочинності у сфері комп’ютерної інформації доводить, що найбільш поширеними діяннями є: неправомірний доступ до комп’ютерної інформації, створення і поширення шкідливих програм і неліцензійного програмного забезпечення, посягання на електронно-платіжні системи, а також поширення порнографічних матеріалів за участю неповнолітніх в інтернеті.

Із-за високої латентності кіберзлочинності для встановлення дійсних масштабів її поширення потрібне використання нових методів і джерел отримання інформації. За останніми даними щороку кіберзлочинці спричиняють шкоду на суму близько 400 млрд дол. США. Ця сума включає збитки, що спричиняються в кількох сферах: від крадіжки об’єктів інтелектуальної власності до махінацій з кредитними картками [5].

Отримання і аналіз доказів у справах про злочини у сфері комп’ютерної інформації – одне з найосновніших і важко вирішуваних на практиці завдань для всіх держав. Вирішення цієї задачі вимагає не лише розробки тактики виробництва слідчих і організаційних заходів, але і наявності спеціальних знань у сфері комп’ютерної техніки і програмного забезпечення, а також внесення поправок до чинного законодавства.

Особи, що займаються розслідуванням даного роду злочинів, і працівники судової системи в більшості своїй не володіють спеціальними пізнаннями у сфері нових комп'ютерних технологій, що обумовлює помилки в кваліфікації і розслідуванні злочинів. Також причинами помилок є відсутність достатньої кількості рекомендацій і роз'яснень по розслідуванню злочинів у сфері інформаційних технологій, відсутність узагальненої судової практики по кіберзлочинності і відсутності в правоохоронних органах необхідного числа фахівців, що знаються на сучасній техніці і здатних оперативно виявляти і розслідувати комп'ютерні злочини. У зв'язку з цим виникає завдання введення нових спеціалізацій і внесення змін до навчального плану підготовки студентів юридичних вузів, курсантів і слухачів спеціальних навчальних закладів.

Недостатня кількість комплексних досліджень і висока латентність приводять до неефективності існуючих заходів запобігання даного виду злочинів.

На відміну від всесвітньої павутини, яка не визнає національних кордонів і є за своєю природою трансграничною, національні законодавства і правоохоронні органи різних країн у своїй діяльності вимушені брати до уваги особливості кордонів, мовні, політичні, релігійні особливості, що впливають на ефективність боротьби зі злочинністю даного виду. Специфічність характеристик вимагає міждержавного підходу до протидії кіберзлочинам, ефективність якого недосяжна без міжнародної співпраці.

Необхідно також звернути увагу на те, що зарубіжні країни з кожним роком збільшують кількість служб і відомств для протидії кіберзлочинності, тому варто вивчити і перейняти їх досвід.

Наприклад, у США створені такі відомства, як Electronic Crimes Task Forces ECTF підрозділ Секретна служба США (United States Secret Service USSS), федеральне агентство США підпорядковане міністерству внутрішньої безпеки США (уведено в підпорядкування в 2003 р. до цього було підпорядковано міністерству фінансів США). Ці підрозділи створюють взаємодію між службами, правоохоронними органами (федерального рівня, рівня штату, локальними), приватним сектором, академічним співтовариством і виявляють і запобігають кіберзлочинам US Cyber Command (військовий підрозділ, який здійснює свою діяльність у кіберпросторі), United States Computer Emergency Readiness Team (Національний відділ кіберзахисту Департаменту внутрішньої безпеки США), Computer Crime and Intellectual Property Section (Відділ комп'ютерної злочинності і інтелектуальної власності), Internet police (Інтернет-поліція, мережева поліція). У Великій Британії боротьбою з кіберзлочинністю займається відділ по боротьбі з кіберзлочинами, що входить до складу Агентства по боротьбі з організованою злочинністю. У ФРН основну діяльність щодо боротьби з кіберзлочинністю здійснює Федеральна кримінальна поліція. У Франції 1 липня 2008 р. шляхом об'єднання двох спецслужб Центрального директорату загальної розвідки (RG) і Директорату стеження за територіями (DST) створено Головне управління внутрішньої розвідки Direction centrale du Renseignement interieur, DCRI. Однією з функцій даного управління є боротьба з кіберзлочинністю. В Естонії в 2006 р. створено комп'ютерну

групу реагування на надзвичайні ситуації (CERT-EE). У Республіці Білорусь Управління по розкриттю злочинів у сфері високих технологій Міністерства внутрішніх справ є самостійним оперативно-розшуковим підрозділом Міністерства, безпосередньо підпорядкованим першому заступникові Міністра внутрішніх справ – начальникові головного управління кримінальної міліції.

Сьогодні в Україні на порядку денному стоїть питання про створення нових органів і організацій, що координують і здійснюють боротьбу з кіберзлочинністю, що, у свою чергу, вимагає підготовки національних кадрів, представників яких можна було б залучати и на службу в транснаціональні органи і організації, направлені на боротьбу з кіберзлочинністю.

Наказом МВС від 30 жовтня 2012 р. № 988 затверджено положення про Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України. Управління є самостійним структурним підрозділом у складі кримінальної міліції МВС, яке відповідно до законодавства України забезпечує реалізацію державної політики у сфері боротьби з кіберзлочинністю, у тому числі організовує і здійснює в межах компетенції і відповідно до законодавства оперативно-розшукову діяльність [8].

У Харківському університеті внутрішніх справ у 2013 р. створено факультет підготовки фахівців для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми, який здійснює таку підготовку: слідчі, що спеціалізуються на розслідуванні кіберзлочинів; оперативні працівники для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю. Випускники факультету відповідно до напрямів підготовки та спеціалізації отримують знання та навички, засвоюють методи та засоби, які забезпечують розкриття та протидію кіберзлочинам.

#### Література:

1. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність : Закон України від 07.09.2005 р. № 2824-IV // ВВР України. – 2006. – № 5-6. – Ст. 71.
2. Про внесення змін до Закону України “Про основи національної безпеки України” щодо кібернетичної безпеки : лист № 75 від 29.04.2013 р. Голові Комітету ВРУ з питань інформатизації та інформаційних технологій щодо проекту закону // Інтернет Асоціація України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.inau.org.ua/52.4839.0.0.1.0.phtml>.
3. За кіберзлочини українцям даватимуть шість років [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://tsn.ua/ukrayina/za-pidrobku-komp-yuternih-danih-ukrayincyam-svityt-6-rokiv.html>.
4. Как борются с киберпреступностью – будет решать управление МВД [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://jurliga.ligazakon.ua/print\\_news/type\\_news/82911.htm](http://jurliga.ligazakon.ua/print_news/type_news/82911.htm).
5. Кіберзлочинці щороку крадуть інформації на 400 млрд дол. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zik.ua/ua/news/2013/07/30/421804>.
6. Кримінальний кодекс України від 05.01.2001 р. // ВВР України. – 2001. – № 25-26. – Ст. 131.



7. Украина – один из лидеров по количеству кибератак в мире [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2013/03/8/6985180>.

8. Япония ужесточает наказание за киберпреступления / Судебно-юридическая газета [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://sud.ua/newspaper/2011/06/29/37957-yaponiya-yzhestochaet-nakazanie-za-kiberprestypneniya>.

*Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.*

УДК 35.01 (477) : 32.001

*В. П. СОЛОВИХ*

### **ПОЛІТИКО-АДМІНІСТРАТИВНІ ВІДНОСИНИ В ДЕМОКРАТИЧНІЙ ДЕРЖАВІ**

*Досліджено питання політико-адміністративних відносин як невід'ємної складової сучасного публічного управління. Визначено принципи оптимізації політико-адміністративних відносин. Виявлено суперечності в сучасних політико-адміністративних відносинах в Україні.*

**Ключові слова:** державне управління, політико-адміністративні відносини, моделі політико-адміністративних відносин.

*The paper explores the issues of political and administrative relations as an integral part of a modern public administration. The principles of optimization of political and administrative relations have been determined. The contradictions of the current political and administrative relations in Ukraine have been identified.*

**Key words:** public administration, political and administrative relations, models of political and administrative relations.

Подальший розвиток українського суспільства на шляху розбудови демократичної держави має базуватися на світовому досвіді державного будівництва та історичних традиціях. На сучасному етапі існування української державності нагальним стає питання формування ефективної, дієздатної системи державного управління, яка буде зорієнтована на людину. Вирішення цього завдання потребує дослідження політико-адміністративних відносин, що сформувалися. Тому обрана тема статті є актуальною.

В українській науковій думці питанням політико-адміністративних відносин державного управління присвячено недостатньо уваги. Так, теоретичні та методологічні аспекти цієї взаємодії досліджує лише В. Голубь, яка розглядає ці проблеми в контексті взаємовідносин та оптимізації взаємодії політичного керівництва та державного управління. У дослідженнях закордонних науковців

С. Кембела, К. Дойтча, Ю. Абербаха, Р. Пнтама, Б. Рокмана, Г. Пітерса та ін. знайшли відображення різноманітні питання щодо політико-адміністративних відносин, а саме: визначення змісту діяльності та ознак адміністративної та політичної складових, розробка різноманітних моделей політико-адміністративних відносин тощо. Проте в їхніх дослідженнях урахується лише специфіка політико-адміністративних відносин у контексті політології, соціології та права, а з точки зору державного управління це питання залишається мало дослідженим. Це актуалізує необхідність дослідження політико-адміністративних відносини з точки зору науки державного управління.

Метою цієї статті є визначення чинників оптимальних політико-адміністративних відносин у сучасних умовах демократичного публічного врядування та суперечностей, що присутні в сучасних політико-адміністративних відносинах в Україні.

Для реалізації поставленої мети необхідно вирішити такі завдання: дослідити чинники, які впливають на політико-адміністративні відносини; визначити генезу становлення сучасних політико-адміністративних відносин; охарактеризувати сучасний стан політико-адміністративних відносин; виявити суперечності сучасних політико-адміністративних відносин в Україні.

Формування оптимальної моделі політико-управлінських відносин на сучасному етапі державотворення в Україні стає одним і головних завдань для подальшого вдосконалення системи державного управління. Важливою як науковою, так і прикладною проблемою стає визначення критеріїв оптимізації політико-управлінських відносин.

У цьому аспекті оптимальна модель політико-управлінських відносин має свої особливості для кожної держави. Тому пряме використання світового досвіду не може дати позитивного (очікуваного) результату, якщо не враховувати основні принципи формування сприятливої моделі політико-адміністративних відносин. У такому контексті модель політико-адміністративних відносин формується під впливом певних чинників, які визначають принципи функціонування державного управління.

Першим таким чинником, на нашу думку, є тип суспільних відносин, який притаманний для певного історичного етапу розвитку людства. Цей тип відносин визначає зміст співвідношення “суспільство – держава”. Парадигмальний вимір цього співвідношення визначається двома типами відносин, а саме суб’єктно-об’єктні та суб’єктно-суб’єктні.

Суб’єктно-об’єктні відносини визначають державу та владу як суб’єктів, які повністю керують суспільством (об’єктом). За такого типу відносин держава виступає організуючим, спрямовуючим і контролюючим інститутом суспільства. Другий тип – суб’єкт-суб’єктні відносини – передбачає партнерські відносини, що характеризуються діалоговою взаємодією держави та суспільства, переходу від держави регулятора до держави інноватора, створення в суспільстві розгалуженої мережі соціальних інститутів, які в певному соціальному середовищі є носіями влади.

За першого типу відносин структури державного управління мають ієрархічну розбудову. Держава виконує такі функції, як захист, збереження прав і соціально-економічний перерозподіл, а політико-адміністративні відносини будуються на основі домінування або політичного або адміністративного компонентів.

За другого типу відносин основу організаційної структури політичного та адміністративного компонентів складають не ієрархічні структури (хоча вони також мають місце), а мережеві. Чому саме мережеві?

По-перше, суб'єкт-суб'єктні відносини передбачають партнерські стосунки між соціальними суб'єктами. При цьому держава та її органи перестають бути єдиним суб'єктом влади. Влада в суспільстві стає поліцентричною. Утворюється багато центрів влади, що мають вплив на певне соціальне середовище і які взаємодіють між собою для досягнення як локальних, так і глобальних цілей спільного існування.

По-друге, докорінно змінюється роль держави в суспільних процесах. Вона вже не виступає єдиним об'єднуючим інститутом суспільства. Більшість важливих питань розв'язується членами суспільства поза межами державних установ. І тому держава виступає не контролюючим та спрямовуючим інститутом, а інститутом, що вирішує завдання щодо стимулювання розвитку і організації ефективною взаємодії між різними суспільними інститутами.

По-третє, важливим критерієм розвитку сучасного суспільства є його висока швидкість запровадження інновацій. Так, якщо в XIX ст. запровадження нових технологій мало термін до 100 років, у середині XX ст. – 20 – 30 років, наприкінці XX ст. – 3 – 5 років, то у XXI ст. цей термін скоротився до року, а то і до місяців. Тому рівень розвитку кожної держави визначається її здатністю швидко адаптуватися до нововведень. Ієрархічна структура завжди має дуже низький рівень адаптивної спроможності, через значний час реагування на зміну зовнішнього середовища.

Таким чином, держава за суб'єкт-суб'єктної парадигми перестає виконувати лише чітко визначені функції як за правової держави, а виступає інноватором, що стимулює розвиток суспільства відповідно до потреб кожного члена суспільства. За таких умов мова йде вже не про правову та соціальну державу, а про інноваційну державу.

Окрім вищезначених функцій (захист, збереження прав і соціально-економічний перерозподіл) держава виконує функцію стимулювання розвитку. Основна мета цього стимулювання – забезпечення конкурентоспроможного середовища для більшості людей. Як зазначали неоконсерватори – перехід від “суспільства споживання”, яке породило соціальна держава, до “суспільства досягнень”.

У такій державі політико-адміністративні відносини є не ієрархічного, а партнерського типу. Політична та адміністративна складові взаємодоповнюють одна одну, забезпечуючи баланс між соціальними запитами (що формуються та

артикулюються в межах політичного компонентами) та економічною ефективністю (що забезпечується через професійну державну службу, що надає послуги). У такому випадку мова йде не про управління, а про урядування, що на відміну від управління гармонійно поєднує методи та засоби владарювання та менеджменту. У такому випадку модель державного управління трансформується в “належне урядування”.

Таким чином, перший принцип оптимізації політико-управлінських відносин – відповідність типу держави, моделі державного управління та відповідного типу політико-управлінських відносин або принцип детермінізму (рис. 1).



Рис. 1. Принцип детермінізму оптимізації політико-адміністративних відносин

Політико-адміністративні відносини носять як формальний, так і неформальний зміст. Формальний зміст політико-адміністративних відносин концептуалізується в законах, структурах соціальних інститутів, що мають явний характер та виявляються в певних формалізованих правилах. Неформальний зміст політико-адміністративних відносин визначається соціокультурними особливостями суспільства. Ці особливості формують у кожної людини уявлення про цінності, світосприйняття певних подій, сприйняття справедливості,

відношення до інших, ставлення до влади та її інститутів тощо. Тобто, формальний зміст політико-адміністративних відносин визначає структуру, сферу впливу та тип відносин, що виникають у процесі державного управління та у співвідношенні “суспільство – держава”, а неформальний відтворює уявлення у членів суспільства про те, якими має бути структура, сфера впливу та тип відносин “суспільство – держава”. Таким чином, другим чинником формування оптимальної моделі політико-адміністративних відносин є баланс між формальним і неформальним змістом політико-адміністративних відносин.

Наступний, третій, чинник оптимізації політико-управлінських відносин визначається у застосуванні принципу ефективності діяльності системи державного управління як в цілому, так і в окремих його частинах. Це означає, що на всіх рівнях організації системи державного управління має бути забезпечено ефективність функціонування всіх її складових. Що маєтєся на увазі під ефективністю в державному управлінні?

У самому спрощеному вигляді ефективність – це відношення корисного ефекту (результату) до витрат на його одержання [5]. Щодо публічних організацій, то “ефективність діяльності публічної організації варто оцінювати подвійно: з одного боку, через оцінку наявних можливостей і того, наскільки повно вони використовуються для досягнення організаційних результатів (назвемо це внутрішньою ефективністю); з іншого – через оцінку кінцевих результатів (назвемо це зовнішньою ефективністю). При цьому варто пам’ятати, що хоча для публічних організацій зовнішня ефективність, безсумнівно, є більш важливою, вона безпосередньо пов’язана і значно залежить від внутрішньої ефективності” [4, с. 81].

З точки зору політико-адміністративних відносин внутрішня ефективність визначається взаємодією політичної та адміністративної складових як цілісної системи, що здатна своєчасно і з мінімальними затратами реагувати на зовнішні запити. Зовнішня ефективність визначається двома характеристиками.

Перша характеристика визначає механізми трансформації приватних інтересів у суспільнозначущі, з подальшою їхньою імплементацією в закони. Друга визначає якість надання управлінських послуг – тобто їхня відповідність запитам суспільства.

Наступним чинником оптимізації політико-управлінських відносин виступає відкритість державної влади. По суті, відкритість влади охоплює три головні елементи:

- прозорість (transparency), іншими словами – перебування під публічним контролем;
- доступність (accessibility) кожному, у будь-який час, всюди;
- чутливість до нових ідей та вимог, готовність оперативно реагувати (responsiveness) [6, с. 1].

Поняття “відкритість”, що використовується в тексті, одночасно охоплює і має ширше значення, ніж більш широковживаний термін “прозорість”. Відкритість передбачає ще два аспекти – “доступність” і “чутливе реагування”, що є іншими характеристиками якості взаємодії органів влади з громадськістю, якій вона слугує.

Відкритість влади зміцнює демократію, надаючи простір для публічного контролю, протидіючи надмірній концентрації багатств чи влади в руках небагатьох та надаючи більше можливостей для участі громадськості. Політика багатьох урядів щодо забезпечення більшої відкритості, вочевидь підтверджує, що ця діяльність сприяє посиленню демократичного врядування. Деякі країни пішли ще далі, визнаючи, що самої по собі відкритості влади недостатньо для зміцнення належного врядування, натомість, досягнення цієї мети вимагає також заходів з активної підтримки спроможності громадянського суспільства використати можливості, які надає відкритість влади.

Таким чином, основними принципами оптимальних політико-управлінських відносин виступають:

- принцип детермінованості;
- принцип збалансованості;
- принцип ефективності;
- принцип відкритості.

У політико-управлінських відносинах в Україні на сьогодні спостерігається низка суперечностей. Ці суперечності відтворюють низьку ефективність і продуктивність управлінської діяльності, створюють нестабільність функціонування адміністративної складової системи державного управління. Спробуємо визначити ці суперечності.

Перша суперечність, що існує в системі політико-адміністративних відносин, визначає не відповідність моделі державного управління та типу суспільних відносин. Ця суперечність породжує “відставання” адміністративної складової від розвитку суспільних відносин.

У системі державного управління присутні дві складові – ірраціональна та раціональна. Ірраціональна визначається неформальними способами функціонування цієї системи, а раціональна – формальними її аспектами. При цьому формальна та неформальна складові державного управління часто не співпадають між собою. Це призводить до розбалансування політико-управлінських відносин та порушення принципу збалансованості формальних і неформальних політико-управлінських відносин.

З іншого боку, динамічність розвитку сучасного українського суспільства денонсує з діючою системою державного управління. Це виявляється в тому, що суспільство з насторогою ставиться до державного управління. Часто сама система державного управління представляє з себе архаїчне утворення, що не спроможне виступати інноватором, а виступає гальмуючим елементом розвитку суспільства. Чинна модель державного управління (а саме гібридна) призводить до порушення принципу детермінізму, за якого тип суспільних відносин має відповідати моделі державного управління та типу політико-управлінських відносин.

Наступна суперечність – повна залежність адміністративної складової від політичної – призводить до відсутності можливості впливати адміністративної складової на політичну. Це створює загрозу появи популізму та поступовому відмежуванню політичної та адміністративної складової державного управління, чим порушується

принцип ефективності. Система державного управління, а саме його адміністративна складова, потребує суттєвих затрат на своє утримання, а її діяльність заснована не на загальних інтересах населення, а на внутрішньо-корпоративних інтересах бюрократії. Ця суперечність виявляється в постійному протистоянні між політичним та адміністративним компонентами. Причому адміністративний компонент виступає заручником політичних баталій, що виникають у межах політичного.

Третя суперечність визначається низьким рівнем залучення інститутів громадянського суспільства до діяльності системи влади та до прийняття управлінських рішень. У системі організації влади громадські організації та інститути громадянського суспільства виступають лише як структури, що підпорядковані владі. Це пов'язано з несформованістю громадянського суспільства та відсутністю досвіду демократичного урядування.

Четверта суперечність – відсутність чітко визначеної стратегії розвитку української державності. Після зміни політичної сили при владі відбувається координальна переорієнтація основних орієнтирів та стратегічних напрямків держави. Це пов'язано з тим, що на сьогодні не сформульовано чіткої мети розвитку суспільства, яка була сприятна для всіх мешканців держави (тобто набрала легітимного статусу) і з якою була згодна політична та економічна еліта. Тому діяльність влади викликає супротив у суспільстві і потребує додаткових ресурсів для подолання цього супротиву. Чим порушується принцип ефективності.

Таким чином, існуючі суперечності в політико-управлінських відносинах потребують комплексного підходу до їхнього розв'язання. За таких умов реформа системи державної влади в Україні має включати не тільки трансформацію структури державного управління, а розробку стратегії розвитку української державності. Спробуємо розглянути основні напрямки реформування політико-управлінських відносин.

Реформа державного управління, взагалі, та політико-управлінських відносин, зокрема, має розв'язувати низку суперечностей, що склалися за роки незалежності в Україні. Специфічність цієї реформи полягає в необхідності комплексного підходу до розв'язання цієї проблеми. Комплексність розкривається в необхідності створення дієздатної системи державної влади, що відповідає уявленням сучасного суспільства про функції, напрямки та принципи діяльності цієї влади. Тому реформування має бути пов'язано (або ж торкатися) з трансформацією не тільки відносини усередені державної влади, а і змінами в самому суспільстві.

#### Література:

1. *Артьомов О. Ю.* Сучасна українська культура, її вплив на соціальне та політичне життя / О. Ю. Артьомов // Актуальні проблеми державного управління. – 1999. – № 2 (4). – С. 8–12.
2. *Бакіров В. С.* Альтернативи українського політичного розвитку: “Переможець одержує усе”, картель чи пакт еліт? / В. С. Бакіров, О. А. Фісун // Методологія, теорія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства : зб. наук. пр. – Х. : ВЦ ХНУ ім. В. Н. Каразіна, 2002. – С. 165–168.

3. *Валевський О. Л.* Десятиріччя державної незалежності: аналіз політики трансформації посттоталітарного суспільства та стратегічні завдання на майбутнє / О. Л. Валевський // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 2 (10). – С. 7–17.

4. *Дзюндзюк В. Б.* Проблеми й перспективи підвищення ефективності діяльності публічних організацій / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2003. – 296 с.

5. Ефективність [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org/wiki/Ефективність>.

6. Модернізація державного сектора: відкритість влади. – К. : Центр сприяння інституційному розвитку держ. служби при Головному упр-ні держ. служби України, 2005. – 8 с.

7. *Рудакевич О. М.* Вплив ментальності на сутнісні риси політичної культури української нації / О. М. Рудакевич // Уряду України. Президенту, законодавчій, виконавчій владі. Політична культура і політичні партії України. Аналітичні розробки, пропозиції наукових та практичних працівників. – К., 1997. – Т. 6. – С. 35–39.

8. *Токовенко В. В.* Політичне керівництво і державне управління: проблеми взаємовідносин та оптимізація взаємодії : монографія / В. В. Токовенко. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 256 с.

*Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.*

УДК 351.83

*М. П. БУБЛІЙ*

## **КООРДИНАЦІЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ПІД ЧАС ЗДІЙСНЕННЯ КОНТРОЛЬНИХ ФУНКЦІЙ**

*Розглянуто особливості координації діяльності органів державної влади під час здійснення контрольних функцій та визначено напрями підвищення ефективності координування контрольньо-перевірочної діяльності різних державних органів шляхом створення інтегрованої інформаційної системи.*

**Ключові слова:** державне управління, координація, органи державної влади, контроль, державний контроль, інформаційні системи.

*The paper discusses the features of coordinating public authorities' activity in their exercising control functions. Ways to improve coordination of supervisory and auditing functions performed by various state agencies by means of creating an integrated information system are suggested.*

**Key words:** public administration, coordination, public authorities, control, state control, information systems.



В Україні достатня кількість контролюючих органів, які здійснюють свою діяльність у межах своїх повноважень, проте інколи вони дублюють функціональні обов'язки один одного. Як відмічають деякі автори, система контролюючих органів в Україні багаточисельна та різноманітна і знаходиться в процесі реформування та становлення [16]. При цьому навіть належне виконання своїх функціональних обов'язків контролюючими органами не завжди дає позитивний результат від проведення перевірок. Неузгодженість дій контролюючих органів досить часто призводить до дестабілізації роботи підприємств, які перевіряються, до зниження результативності перевірок, до зниження ефективності контрольно-перевірочної роботи і до загального негативного ставлення громадян до контролюючих органів.

Питанням координації діяльності органів державної влади при здійсненні контрольних функцій в Україні присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад впливу держави на соціальні процеси займалися такі дослідники, як Б. Авер'янов, О. Андрійко В. Білоус, Р. Калюжний, Г. Кунц, О. Машков, Н. Нижник, А. Новицький, А. Мінченко, С. О'Донел, В. Парашук, Г. Райт, Л. Савченко та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження з проблем координації діяльності органів державної влади при здійсненні контрольних функцій ще не має системного характеру. Розробки з цієї проблематики слабо узгоджуються між науковими установами і окремими дослідниками. Далеко не всі актуальні питання контрольної діяльності органів державної влади стали об'єктом вивчення.

Метою даної статті є узагальнення особливостей координації діяльності органів державної влади при здійсненні контрольних функцій і визначення напрямів підвищення ефективності координування контрольно-перевірочної діяльності різних державних органів.

Одним із найбільш важливих напрямів підвищення ефективності контролю в сучасних умовах є координація і взаємодія між контролюючими органами [16, с. 366].

Розглянемо більш детально такий елемент управлінської діяльності, як координація. Термін "координація" походить від двох латинських слів, які в перекладі означають – разом та впорядкування. Це, по суті, означає не просто узгодження, а узгодження, яке вироблене та встановлене спільно декількома самостійно існуючими системами. Таке узгодження може здійснюватися самими системами у процесі їх функціонування, а може бути результатом діяльності особливої надсистеми або спеціального органу. Але, в будь-якому випадку суть координаційної роботи полягає в тому, щоб знайти найбільш оптимальне співвідношення між діями, а не вказувати послідовність цих дій. Для того щоб дати наукове визначення поняттю "координація", необхідно здійснити більш точний аналіз процесу встановлення такого співвідношення і більш детальний аналіз вихідних позицій.

А. Файоль, який є одним із засновників класичної теорії управління, розглядав координацію як одну зі складових єдиної адміністративної функції [17, с. 18]. Г. Кунц і С. О'Донел відмічали, що в цілому управління має координаційну природу і властиве будь-якій функції управління [9, с. 45].

В. Авер'янов відзначав, що наука розглядає координацію як узгодження діяльності різних ланок державного апарату, установ і організацій для ефективного вирішення поставлених завдань [1, с. 87].

У той же час, деякі вчені відмічають, що координування не типове для функцій певного державного органу, і для цих цілей необхідно створення певних надбудов (координаційних центрів), які будуть виконувати функції координатора [4].

Визначення координації як управління, що розглянуте з позиції забезпечення узгодженості спільної діяльності об'єктів управління, дають С. Айвазян, Ю. Веденеєв, О. Супатаєва [2, с. 47]. Вони відмічають, що проблема координації, це проблема об'єднання, інтеграції дій, зусиль об'єктів управління, які переслідують спільну мету.

В. Рудашевський, розглядав поняття “координація” як забезпечення однонаправленості дій чи попередження виникнення відхилень (у функціонуванні) автономних частин певної системи для досягнення загальної мети шляхом корекції дій, що мають відхилення, та підтримки тих, які співпадають. Там, де одночасно діють декілька самостійних суб'єктів, цілі та завдання яких перетинаються, чи залежать одне від одного, виникає потреба в координації їх діяльності [15, с. 57]. Значний внесок у науку теорії управління, щодо координації як складової управлінської діяльності вніс В. Білоус. Зокрема він зазначав, що координація – необхідна складова всіх процесів управління. Разом з тим, координація – це самостійний засіб організації управління, що пристосовується до забезпечення узгодження функціонування автономних цілеспрямованих систем [4, с. 65].

Чіткого визначення поняття “координація”, яке б було прийнятним для будь-якої системи управління, ще не сформовано. На нашу думку, це пов'язано із тим, що визначень самого поняття “управління” існує дуже багато, і, як зазначає В. Авер'янов, у вітчизняній і зарубіжній літературі дотепер не сформульовано сталого й загально визнаного визначення державного управління [1, с. 47]. Дану думку підтримує і Г. Райт [14, с. 54].

На нашу думку, взаємодія та координація не є тотожними поняттями і виражають дещо відмінні підходи до здійснення управлінської діяльності. Так, досить часто буває, що наслідком координації є взаємодія тих чи інших складових системи, тобто взаємодія виступає наслідком такої управлінської діяльності, як координація. Проте в деяких випадках вони можуть досить глибоко переплітатись і слугувати разом як один управлінський елемент.

Координація та взаємодія між контролюючими органами дає можливість усебічної, ґрунтовної перевірки фінансово-господарської діяльності суб'єкта, виявлення правопорушень і встановлення причин їх здійснення, визначення шляхів протидії негативним чинникам, забезпечення неухильного дотримання норм чинного законодавства та притягнення винних до відповідальності.

При отриманні необхідної і достатньої інформації, у тому числі від інших контролюючих органів, виноситься рішення про проведення позапланової перевірки. Специфіка планування, навантаження, методики проведення перевірок у різних контрольних органів різна, тому, як правило, навіть при отриманні

інформації одночасно, перевірки призначаються в різний час. І знову складається ситуація, коли на підприємство один за одним ідуть перевіряючі, проводять перевірки у межах своїх повноважень, дотримуючись усіх норм чинного законодавства. Проте підприємство не може нормально функціонувати, повністю зривається намічений ритм роботи, підприємство не отримує запланованого прибутку, виникають доречні нарікання зі сторони господарюючого суб'єкта на дії контролюючих органів. Більше того, при виконанні своїх функцій контролюючі органи досить часто в тій чи іншій мірі дублюють один одного, проводячи перевірку одних і тих самих елементів фінансово-господарської діяльності по декілька раз. На підтвердження наших думок Е. Вознесенський зазначає, що належна організація контрольної діяльності суб'єкта контролю передбачає правове закріплення за ним певної групи об'єктів, об'єднаних відомою єдністю їх призначення, чітке встановлення меж контрольної діяльності даного суб'єкта з метою запобігання дублювання при здійсненні контрольних дій, підвищення відповідальності за функціональний стан конкретної групи об'єктів контролю і на цій основі – якості роботи контрольного апарату. Відсутність таких критеріїв порушує також принцип відомої спеціалізації працівників контрольних органів, що часто призводить до формалізму в здійсненні контрольних функцій [5, с. 27].

Координувати роботу всіх державних контролюючих органів, при цьому не вміщуючись у їх внутрішнє планування роботи та функціонування, повинен, на нашу думку постійно діючий державний орган, який буде мати достатньо повноважень зі створення спільних робочих контрольних груп, із залучення окремих спеціалістів до перевірок різних контролюючих органів, мав би достатній аналітичний корпус, який визначав би суб'єктів господарювання, які підлягають комплексній, багатопрофільній перевірці різними державними контролюючими органами.

Для координації діяльності контролюючих органів деякі вчені вважають за доцільне створення нового державного органу – Міністерства державного контролю України [10, с. 25]. О. Андрійко пропонує створити аналогічний за функцією – державний орган зі спеціальними повноваженнями – Комітет з питань державного контролю у сфері виконавчої влади [3, с. 18].

Слід зазначити, що проведення адміністративної реформи в Україні, яка має за мету і зменшити адміністративних органів держави, створення нового відомства, яке по суті, повинно здійснювати свою діяльність не тільки на рівні міністерств, і координувати діяльність контролюючих органів на місцях, призведе до збільшення державних службовців, до створення ще однієї, по своїй суті, контролюючої системи адміністративного примусу держави. Створення такої системи на рівні держави понесе значних матеріальних затрат, воно пов'язане зі зміною багатьох нормативних документів, у тому числі й Конституції, а це досить довготривалий і складний процес.

Аналізуючи нині діючі державні органи, які б могли взяти на себе таку важливу функцію, як координація контрольної-перевірочної роботи, необхідно виходити перш за все із тих функціональних повноважень, якими наділена дана

служба. Пріоритетом повинна бути саме налагоджена співпраця з більшістю державних контролюючих органів, можливість проведення відповідного аналізу, моніторингу, визначення необхідних напрямків перевірок і координації цих перевірок всіма відповідними контролюючими державними органами.

На нашу думку, таким органом на нинішньому етапі може стати Державна служба фінансового моніторингу України. На користь даного державного органу виступає те, що його основними завданнями є проведення фінансового моніторингу, налагодження, взаємодія та інформаційний обмін з іншими державними органами, створення єдиної інформаційної системи.

Державна податкова служба України, Міністерство доходів і зборів України, Міністерство внутрішніх справ України мають значну кількість інформаційних систем, які в деякій мірі об'єднані та використовуються відомствами – власниками інформації. Для проведення належного аналізу, відповідного моніторингу того чи іншого суб'єкта господарювання, правоохоронні, державні контролюючі органи стикаються з міжвідомчими перепонами, законодавчо закріпленими обмеженнями в доступі до інформації. Це знижує ефективність, оперативність збору інформації необхідної для проведення тієї чи іншої перевірки.

Інформація, що необхідна для правоохоронних та державних контролюючих органів, є дуже різноманітною. Діяльність структурних підрозділів тієї чи іншої служби чітко направлена на відбір лише притаманної їм інформації, в результаті чого працівник, який не займається конкретною проблемою, може не приділити уваги отриманій інформації. Наприклад, оперативний працівник податкової міліції завжди візьме на замітку інформацію про значну фінансову операцію для подальшої перевірки повноти сплати податків, щоб проаналізувати походження товару чи грошових коштів, тоді коли оперативника кримінального розшуку зацікавить така інформація лише за наявності ознак злочину проти особи (убивство, тяжкі тілесні ушкодження, побої, мордування та інше). Тому проблемою є правильна оцінка інформації та її подальша перевірка спеціалістами. Вибірковість в отриманні інформації залежить від завдань, які стоять перед працівниками, від їх уміння правильно оцінити та проаналізувати почуте, прочитане, побачене.

Сучасне інформаційно-технологічне забезпечення дає можливість отримувати значний обсяг інформації з різних джерел: телебачення, радіо, інтернет, преси і використовувати цю інформацію для подальшого проведення контрольно-перевірочних заходів.

Отримання інформації різноманітними методами дає змогу проаналізувати видиму, легальну сторону тієї чи іншої операції, яка при правильному і ґрунтовному аналізі допомагає визначити оптимальні шляхи для прийняття управлінських рішень при здійсненні контрольних функцій. На сьогоднішній день для проведення накопичення та аналізу необхідної інформації працівникам податкової служби дуже допомагають існуючі програми обліку в податковій службі (автоматизовані робочі місця “Облік”, “Митниця”, “Аудит”, “Картка боржника”, Автоматизована інформаційна система “Податки” тощо).

Використання даних інформаційних систем у значній мірі полегшує саму роботу щодо збору інформації, дає велику економію часу, достовірність інформації, можливість не розшифровувати напрямок роботи. Але для більш чіткої та налагодженої роботи всіх служб доцільним було б надати їм можливість доступу до інформаційних систем інших служб: ДАІ, інформаційних систем інформаційного центру Міністерства внутрішніх справ України, інформаційних систем митниці, відповідно для оперативних працівників інших відомств надати можливість користуватися базами даних податкової служби.

Таким чином, можливість доступу до інформаційних систем різних відомств дала б змогу більш ефективно впливати на негативні тіньові прояви, використовувати позитивний досвід всіх контрольних служб держави, забезпечувати необхідний моніторинг та координувати роботу всіх державних контролюючих органів.

Діяльність державного органу, який би мав можливість доступу до інформаційних баз даних всіх інших державних контролюючих органів та здійснював моніторинг цієї інформації, дала б можливість і відповідній організації не тільки проведення планових перевірок, а і забезпечення міжвідомчих, спільних позапланових перевірок різними державними контролюючими органами. Саме накопичення інформації, її моніторинг і можливість доступу до інших інформаційних баз даних повинно слугувати тією відправною основою в формуванні функціональних обов'язків державного органу, який би взяв на себе повноваження проведення координації контрольно-перевірочної роботи.

Інформатизація дозволяє автоматизувати багато процесів з накопичення, аналізу, розподілу та пошуку інформації. Це дозволяє підвищити ефективність управлінської діяльності, в тому числі й контролю як одного із елементів управління. Існування багатьох розрізаних інформаційних систем у різних державних органах ще не дає підстав говорити про існування інтегрованої бази даних, яка б могла забезпечити нормальний режим роботи всіх контрольних органів держави. Саме наявність великої кількості автоматизованих інформаційних систем, які не співпрацюють між собою, не допомагає в роботі, а інколи, і не дає можливості правильно оцінити ситуацію та прийняти відповідне управлінське рішення. Україна ввійшла в епоху інформаційного суспільства й повинна вміти правильно накопичувати та користуватися необхідну інформацію. Досягнення високої ефективності роботи неможливе без створення комп'ютеризованих, інтегрованих між собою інформаційних систем. І, як відмічає А. Мінченко, це повинна бути єдина державна інформаційна система, а не розрізнені острівки з автоматизованих систем, які концептуально протистоять один одному [12, с. 7].

Визначаючи те, що створення єдиної державної інформаційної системи дозволить налагодити співпрацю між різними контролюючими і правоохоронними органами, необхідно зазначити, що для реалізації даної вимоги необхідне значне науково-технічне оснащення, досить великі матеріальні капіталовкладення та тривалий час. Багато вчених-управлінців підтримують

необхідність упровадження нових інформаційних технологій. Основними заходами підвищення ефективності діяльності органів управління соціальними системами в цілому є подальше вдосконалення їх організування, починаючи з низових ланок: перебудова методів і методик планування та контролю за діяльністю органів і підрозділів, упровадження нових інформаційних технологічних процесів підтримки та прийняття управлінських рішень [7].

Визначаючи необхідність існування інтегрованої єдиної державної комп'ютеризованої інформаційної системи, ми визначаємо необхідність відображення в ній таких основних складових, що необхідні для повноцінного проведення аналізу відомостей з цих баз даних:

- автоматизовані банки даних, що дають можливість накопичення, подальшого пошуку та використання необхідної для повноцінного проведення аналізу інформації (картотеки Міністерства внутрішніх справ України, бази даних реєстрації автотранспорту, автоматизовані інформаційні системи Державної податкової служби по обліку платників податків та по сплаті податків, бази даних державних органів по реєстрації суб'єктів господарювання, земельний кадастр та багато інших);

- автоматизовані системи обліку документообігу, їх систематизація, зберігання та накопичення;

- системи нормативного підтримання діяльності державних органів, суб'єктів господарювання та загальні правові інформаційні системи;

- автоматизовані системи підтримання управлінських рішень;

- спеціалізовані програми пошуку необхідної інформації;

- забезпечення обміну інформацією (передача електронної пошти).

Інтегрування інформаційних систем різних органів державної влади багата в чому залежить і від можливості комунікаційних систем. Саме передача інформації від одного джерела до іншого повинна бути доступною та відносно дешевою. На практиці досить часто зустрічається те, що на паперових носіях роздруковуються електронні форми, які заповнюються та передаються до центрального офісу, оснащеного необхідною комп'ютерною технікою, де проходить повторне введення інформації вже в електронному вигляді. Комп'ютерна техніка, яка використовується на нижчих рівнях управління, досить часто не в змозі підтримати програмне забезпечення інформаційних систем вищого рівня управління. Тому виникає проблема із наповненням баз даних інформацією, необхідною для роботи.

При комп'ютеризації – різними відомствами та міністерствами використовувались різні програми, до інформаційних систем, ставились різні вимоги, і це, наданий час, не дає інтегруватися. Часто багато інформації дублюється різними органами (наприклад, при державній реєстрації суб'єкта господарювання, далі при реєстрації платника податків у Державній податковій службі, у Пенсійному фонді, в Фонді соціального страхування та ін.). Об'єднання інформаційних систем в єдину державну – дало б змогу зекономити не тільки час як держслужбовців, так і суб'єктів господарювання, а і посилити контроль,

підвищити ефективність відбору необхідної інформації, її аналіз та прийняття відповідного управлінського рішення.

Таким чином, державним органом, який би став адміністратором інтегрованої державної інформаційної системи та здійснював головну координуючу роль контрольно-перевірочної роботи державних органів, може бути Державна служба фінансового моніторингу України.

Література:

1. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і державний контроль / В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко. – К. : Наук. думка, 1999. – 48 с.
2. *Айвазян С. И.* Правовые вопросы управления научными исследованиями / С. И. Айвазян, Ю. А. Веденеев, О. А. Супатаева. – М. : Наука, 2000. – С. 45–46.
3. *Андрійко О. Ф.* Державний контроль в Україні: організаційно-правові засади / О. Ф. Андрійко ; НАН України ; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Наук. думка, 2004. – 304 с.
4. *Білоус В. Т.* Координація боротьби з економічною злочинністю : монографія / В. Т. Білоус. – Ірпінь : Академія держ. подат. служби, 2012. – 449 с.
5. *Вознесенский Э. А.* Финансовый контроль в СССР / Э. А. Вознесенский. – М. : Юрид. лит.-ра., 1973. – 258 с.
6. Державне управління: Теорія і практика / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : Юринком-Інтер, 1998. – 432 с.
7. Інформаційне забезпечення управлінської діяльності в умовах інформатизації: організаційно-правові питання теорії і практики : монографія / за ред. Р. А. Калужного та В. О. Шамрая. – К., 2009. – 296 с.
8. *Кузминский Ю.* Исполнение рекомендаций ФАТФ. Создание единой государственной информационной системы / Ю. Кузминский // Юридический журнал. – 2013. – № 4. – С. 84–85.
9. *Кунц Г.* Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций / Г. Кунц, С. О'Донел ; [пер. с англ.]. – М. : Прогресс., 1981. – Т. 1. – С. 117.
10. *Нижник Н.* Контроль у сфері державного управління / Н. Нижник, О. Машков, С. Мосов // Вісник Української академії державного управління. – К., 1998. – № 2. – С. 25.
11. *Новицький А. М.* Інтеграція інформаційних систем, як чинник підвищення ефективності контрольної діяльності // А. М. Новицький / Правова інформатика. – 2004. – № 4. – С. 63–67.
12. *Мінченко А. В.* Правова інформатика. Концепція інформатизації / А. В. Мінченко. – К. : Арістей, 2013. – 288с.
13. *Паращук В.* Стандарти державного контролю: погляд на проблему / В. Паращук // Право України. – 2011. – № 8. – С. 88–90.
14. *Райт Г.* Державне управління / Г. Райт ; [пер. с англ.]. – К. : Основи, 1994. – 432 с.
15. *Рудашевский В. Д.* Координационное управление – резерв перестройки / В. Д. Рудашевский. – М. : Экономика, 1990. – 225 с.

16. Савченко Л. А. Правові основи фінансового контролю : навч. посіб. / Л. А. Савченко. – К. : ЮрінкомІнтер, 2008. – 504 с.

17. Файоль А. Учение об управлении: Научная организация труда и управления / А. Файоль. – М. : Экономика, 1965. – 487 с.

*Надійшла до редколегії 09.09.2013 р.*

УДК 316:32

Г. В. ДАУДОВА

### **ПРОБЛЕМИ УЧАСТІ ЖІНОК У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ГЕНДЕРНИЙ АСПЕКТ**

*Обґрунтовано необхідність удосконалення виборчої системи в Україні та державноуправлінського механізму формування гендерної політики в державному управлінні на підставі аналізу передвиборних програм політичних партій та списків народних депутатів України, обраних до Верховної Ради України 28 жовтня 2012 р., окремих положень законодавчої бази про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків.*

**Ключові слова:** демократія, гендерна політика, державне управління, виборчий процес, політичні партії, жіноча проблематика, гендерна асиметрія.

*Based on the analysis of election programs of political parties and the lists of people's deputies of Ukraine, elected to Parliament in the elections of people's deputies of Ukraine in October 28, 2012, some regulations of legislation about equal rights and opportunities for women and men, it is grounded the necessity of improving the existing election system in Ukraine and state-management mechanism of gender policies in the government.*

**Key words:** democracy, forming of gender politics, public management, election process, political parties, woman range of problems, gender asymmetry.

У сучасних умовах суспільного розвитку Україна визначається під гаслами демократії, гармонійного розвитку особистості, гарантом яких виступає як Конституція, так і встановлені нею інститути з основними принципами їх діяльності. Але сформульована в Конституції ідея прав і свобод людини має більш декларативний характер. Недостатнє представництво жінок на вищих рівнях прийняття рішень не лише суперечить принципам паритетної демократії, а й знижує ефективність державного управління, спричиняє недостатню увагу до проблем державної політики. У зв'язку з цим, упровадження гендерної політики в державному управлінні, закріплення принципів рівності жінок і чоловіків у



представницьких органах влади та на керівних посадах вищого рівня, забезпечення рівної представленості у виборних органах держави є пріоритетними напрямками реалізації цього питання. Нові орієнтири розвитку країни на глобальну перспективу, ключові цілі та завдання щодо гармонійного партнерства в суспільстві, переорієнтація втілення гендерних підходів як складової утвердження демократії, спонукають до кардинальних змін у стратегії реформування державного управління, а запровадження європейських стандартів гендерного паритету на державній службі та в політичній діяльності набуває особливої актуальності.

На сьогодні питання гендеру є одним із напрямів наукового дослідження як закордонних, так і вітчизняних науковців, які визначають різні аспекти гендерної проблематики.

Гендерний аналіз державної політики базується на розробках В. Тертички, Т. Мельник, Н. Болотіної, І. Лаврінчук, О. Рудік, В. Романова.

Ідея підвищення уваги до нічної проблематики в державному управлінні знайшла відображення в монографії колективу авторів М. Пірен, Н. Грицяк, Т. Василевської, О. Іваницької за загальною редакцією Б. Кравченка.

Упровадження гендерних підходів у теорію та практику державного управління викладено у практикумі І. Розпутенка за участю таких науковців, як О. Кулачек, В. Близнюк та ін.

Проте процес упровадження гендерної політики в органах державної влади та українському парламенті залишається недостатньо дослідженим. Усвідомлення важливості цієї проблеми потребує подальшого вдосконалення законодавчої бази, системи інституцій, державноуправлінського механізму формування гендерної політики в державному управлінні. Державне управління має визначати новий зміст гендерної політики, що передбачає механізм створення рівних можливостей для реалізації інтересів обох статей й забезпечення рівноправності в управлінні державними справами.

Метою статті є дослідження гендерного аспекту у формуванні органів державної влади через інститут виборів. Розкриття цієї мети передбачає визначення проблем гендерного паритету в державному управлінні на прикладі аналізу виборчих програм парламентських перегонів 2012 р.

Виборча кампанія 2012 р. характеризувалася напруженою соціально-політичною ситуацією в Україні, продовженням переходу політичних партій “в ідеології від загальнореформаторських до державних напрямів політики” [4, с. 123], розколом українського суспільства та політичним екстремізмом.

Весь партійно-політичний спектр виборчого процесу 2012 р. виступав з тезою, сутність якої полягає у створенні ідеологічних доктрин, формуванні політичного курсу та суспільної думки, боротьби за владу і участь в її здійсненні. Однією з характеристик передвиборчих програм багатьох політичних партій, які взяли участь у виборах, став ідеологічний еkleктизм та однакові пропагандистські заклики, що пов'язані з економічними, соціальними, культурними, житловими проблемами, найповнішим задоволенням матеріальних і духовних потреб людей

тощо [5, с. 29]. Прогресивний розвиток свідомості суспільства щодо вирішення питань гендеру стримувався пережитим масовим психологічним шоком від зміни політичної конфігурації суспільства. Політичні партії, виступаючи суб'єктами виборчого процесу, виконували в основному владну та ідеологічну функції.

Попри те, що жінки як особлива електоральна соціальна група “артикулювання специфічних інтересів якої дасть додаткові голоси” [3, с. 34] серед виборців більше за чоловіків, понад дві третини політичних партій, які взяли участь у виборах до Верховної Ради України, у своїх передвиборних програмах зовсім не згадали про жінок. У програмах цих партій визначено загальні положення реалізації державного напрямку соціальної політики: соціальний захист усіх верст населення; досягнення соціальної справедливості; гармонічний розвиток особистості та створення рівних можливостей для її розвитку, гідне життя для кожної людини, підвищення її рівня та благополуччя, запровадження соціальних стандартів.

Із 21 політичної партії, які взяли участь у виборах народних депутатів України, тільки Партія регіонів у своїй передвиборчій програмі виступає за “рівні можливості для жінок та чоловіків в усіх сферах життя” [Там же].

Лише два суб'єкти виборчого процесу у своїх програмах вказували метою діяльності загальні напрями забезпечення гендерного паритету. Зокрема, політична партія “Удар” (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка” у своїй передвиборчій програмі гарантує забезпечення “реальної рівності доходів, можливостей працевлаштування і кар'єри для жінок і чоловіків”. Політична партія “Україна майбутнього”, базуючи свою програму на філософському вченні Григорія Сковороди, до пріоритетів відносить таке гасло “кожний громадянин має всі умови для гідної роботи та відпочинку, соціального комфорту та рівноправної участі в культурному, соціальному, економічному та політичному житті країни”.

Окремі питання захисту материнства й дитинства (збереження репродуктивного здоров'я жінок, зниження пенсійного віку для жінок до 55 років, збільшення допомоги при народженні дитини тощо) відображені в програмах Ліберальної партії України, політичної партії “Нова політика”, партії Зелених України, радикальної партії Олега Ляшка, політичної партії “Наша Україна”.

Викликає подив, що не виявила уваги до питання реалізації гендерної політики партія Наталії Королевської “Україна – Вперед!” [Там же]. Головною тезою передвиборної програми цієї політичної партії стала ідея побудови нової економічної моделі як національної ідеї шляхом вирішення таких завдань: нової якості політики, нової економіки, нової якості життя. Пріоритетними напрямками передвиборної програми визначено підтримку національного виробника, покращання умов ведення малого і середнього бізнесу, відродження високоефективного виробництва, створення сучасного сільського господарства, ефективна інфраструктура, освіта і культура, якісна медицина для всіх, фізкультура і спорт – здоров'я нації, соціальна справедливість, підвищення стандартів життя в регіонах [Там же].

Характерний вплив на зміст передвиборчих програм політичних партій залишила пенсійна реформа, надання російській мові статусу регіональної, позбавлення волі політичних діячів Ю. Тимошенко та Ю. Луценко.

У гострій боротьбі нової політичної культури, що точилася навколо цих питань та питань зовнішньополітичного спрямування державотворення, на другий план відійшли питання забезпечення рівних прав жіноцтва.

Відповідно до проведеного аналізу списку народних депутатів України, що обрані від політичних партій по мажоритарних та загальнодержавному багатомандатному виборчих округах, “найжіночнішими” є такі партії: комуністична партія України, народними депутатами України, від якої є 18,8 % жінок, політична партія “УДАР” (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка”, народними депутатами України від якої є 17,9 % жінок.

У вищезазначених партіях рівень представництва жінок у “прохідній” частині списків – перших п’ятірках, десятках і двадцятках є значним. При цьому, всі жінки, що стали народними депутатами від комуністичної партії України та політичної партії “УДАР” (Український Демократичний Альянс за Реформи) Віталія Кличка”, пройшли за партійними списками.

Натомість від політичної партії Всеукраїнського об’єднання “Свобода” обрано тільки дві жінки, які перемогли в мажоритарних округах.

Цікавим є аналіз списку народних депутатів України від крупних і міцних політичних партій, які мають розвинену регіональну структуру, Партії регіонів та політичної партії Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”.

Найбільш впливовою партією на Сході є Партія регіонів, організаційна структура якої та її ідеологічна концепція не давали сумніву щодо досягнення успіху. Але до списку цієї партії по загальнодержавному виборчому округу було включено тільки 6,0 % жінок, а в двадцятці – жінки були представлені лише трьома жінками: відомою співачкою Таїсією Повалій (№ 2), першим заступником голови Адміністрації Президента України Іриною Акімовою (№ 6), радником Президента України з гуманітарних питань Ганною Герман (№ 13). Кількість жінок, що включені до списку партії по одномандатним виборчим округам складає 5,6 %, з яких потрапили до Верховної Ради України семеро регіоналок. Таким чином, у парламенті від Партії регіонів нараховується найбільша кількість жінок – депутатів – 15, але у відсотковому відношенні це складає тільки 7,9 % у складі фракції партії.

Схожа ситуація спостерігається й по політичній партії Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина”, яка мала серйозну підтримку на Заході. Рівень представництва у виборчому списку по загальнодержавному виборчому округу цієї партії складає 12,4 %, а у “прохідній” частині списку значаться тільки дві жінки: Лілія Гриневич (№ 14) та Ірина Луценко (№ 18). З урахуванням переможців у мажоритарних виборчих округах у законодавчому органі країни від політичній партії Всеукраїнське об’єднання “Батьківщина” працюватиме 12 жінок, що складає 10,7 % від складу фракції.

На підставі проведеного аналізу можна зробити такі висновки. Досягнутий успіх цих партій не пов'язаний з вирішенням гендерної проблематики. Політичні партії до списку кандидатів включали тих жінок, які мають високий особистий рейтинг, тобто перед виборцем стояв образ реальної жінки-політика як претендента на виборчу посаду. Політична сфера, починаючи з першого скликання Верховної Ради України, залишається чоловічою (у 1990 р. до парламенту було обрано 2,5 % жінок, у 1994 р. – 4,5, у 1998 р. – 8,5, у 2002 р. – 5,1, у 2006 р. – 8,9, у 2012 р. – 9,7 %).

Закон України “Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків”, який набув чинності 1 січня 2006 р., носить загальний характер і не містить конкретних пропозицій щодо паритетного представництва жінок у виборчих списках, тобто наголошує, що “політичні партії, виборчі блоки під час висування кандидатів у народні депутати України в багатомандатному загальнодержавному виборчому окрузі передбачають представництво жінок і чоловіків у відповідних виборчих списках” [1]. Для досягнення гендерної збалансованості в українському парламенті є за доцільне встановити гендерну квоту (мінімальну кількість місць) гарантовану кількість депутатських мандатів для жінок у Верховній Раді України.

Фактори статевої ідентичності, що впливають на здійснення професійної діяльності чоловіків і жінок, відіграють різну роль. Чоловічій рольовій поведінці вважаються притаманними такі риси, як незалежність, директивність, орієнтація на успіх, прагнення до лідерства, роль жінки на сьогодні визначається її участю в голосуванні, в діяльності політичних партій, місцевого самоврядування, громадських організаціях, зверненні до посадових осіб та політичних діячів [6], а її кількісні та якісні характеристики розглядаються як електоральна поведінка (голосування по виборах органів державної влади та місцевого самоврядування) та “заняття політикою” (політична і громадська активність, залучення до громадської діяльності на різних рівнях) [7]. Натомість сучасні модерні системи управління вимагають інших рис, які здавна співвідносилися з жіночою рольовою поведінкою: гнучкість, відкритість, орієнтованість на діалог та міжособистісні взаємини [2, с. 59].

Не розгорнуто повною мірою діяльності за внесення широкоохоплюючої стратегії гендерної рівноправності в самостійний напрям державної діяльності в усіх сферах державного та суспільного життя, гендерна демократія практично розглядається свідомо як важливий елемент структури державного управління, але відсутні відповідні практичні механізми формування та підтримки гендерної рівності. Без подолання умов, які породжують і відображають економічну та соціальну залежність жінки від чоловіка, розвитку управлінської культури, масової свідомості неможливе реальне забезпечення гендерного паритету.

Формування гендерної політики в державному управлінні відбувається в умовах слабкості організаційної мережі незалежних громадських жіночих організацій та сильного інерційного впливу упередженого становлення до них, невіри самих жінок у практичне застосування гендерної стратегії рівноправності

та можливості втілення її в реальність, відсутності підтримки з боку політичних партій, провідних фахівців жіночої та чоловічої статі. В українському суспільстві домінує думка, що політика в державі визначається переважно чоловіками, їх діяльність є більш результативною, жінка за біологічною особливістю повинна більш займатися сімейними проблемами.

Планування та оцінка результатів політики досягнення гендерної рівності в державному управлінні не враховує використання кількісних, якісних та гендерно-чутливих показників, проведення гендерного аналізу на початкових стадіях проектного чи програмного етапу формування політики, усунення інституційних недоліків і культурних упереджень, які є перешкодою на шляху досягнення гендерної рівності, бюджету підтримки для здійснення заходів щодо підвищення активності жінок та чоловіків, позитивних результатів зменшення гендерної асиметрії. Гендерна складова, докорінне переосмислення ціннісних орієнтирів, відхід від стереотипів, урахування гендерних особливостей людей сприятиме наближенню до європейських стандартів гендерного паритету на державній службі та в політичній діяльності.

Удосконалення законодавчої бази, інституційної та виборчої систем, створення механізму, який полегшуватиме доступ жінки до парламенту та інших органів державної влади, повинні стати основними засадами впровадження гендерної політики в державному управлінні, і є ще одним кроком подальшого розвитку України на шляху до сучасної демократії.

#### Література:

1. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків : Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2866-15>.
2. Інтегрування гендерного підходу в державну політику України. – К. : Держ. ін-т проблем сім'ї та молоді, 2003. – 128 с.
3. Вибори народних депутатів України 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.cvk.ua/pls/vnd2012>.
4. Політологія: історія і методологія / [В. П. Андрющенко, В. Г. Антоненко, Л. Ю. Ануфрієв та ін.] ; за ред. Ф. М. Кирилюка. – К. : Здоров'я, 2000. – 632 с.
5. Рубан В. В. Многопартийная система Украины: как она есть / В. В. Рубан, Н. С. Серегина. – Х. : Ксилон, 1998. – 138 с.
6. Фесенко В. Динамика политического участия женщин: самоорганизация, политическое движение, вхождение во власть (1989 – 1998). Украинская женщина в переходный период: от социальных движений к политике / В. Фесенко ; под ред. И. Жеребкиной. – Х. : ХЦГП, 1999. – 335 с.
7. Women and Politics Worldwide / Ed. by Barbara J. Nelson and Najma Chowdhury. – 1994. – New Havens London; Yale University Press.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 35.1

О. А. ДЄГТЯР

## **ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПРИЙНЯТТЯ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ**

*Здійснено теоретичне обґрунтування об'єктивних передумов прийняття управлінських рішень у системі державного управління, розроблено орієнтовну функціональну структуру інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття державноуправлінських рішень, запропоновано напрями вдосконалення роботи із інформацією в процесах розробки і прийняття управлінських рішень.*

**Ключові слова:** державне управління, управлінські рішення, інформаційно-аналітичне забезпечення, суспільний прогрес, діяльність органів державної влади.

*A theoretical substantiation of the objective pre-requisites for administrative decision-making in the system of public administration has been made; a preliminary functional structure of information and analytical support for public administration decision-making has been developed; directions of improving data-handling in the process of preparation and making administrative decisions.*

**Key words:** public administration, administrative decisions, information and analytical support, social progress, activity of public authorities.

Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень органами державної влади ґрунтується на аналізі предметних сфер управлінської діяльності та виділенні пріоритетних програмно-цілевих установок, завдяки яким забезпечується: створення оптимальних умов для ефективного функціонування держави в цілому; поліпшення основних економічних показників, збільшення зайнятості населення; залучення зовнішніх інвестицій, підтримка найбільш значущих інноваційних проєктів; планування і збільшення податкових надходжень, стабілізація фінансово-бюджетної сфери, ефективне управління і контроль фінансових потоків; розвиток інфраструктури та ефективне управління системами соціального забезпечення, охорони здоров'я, освіти, житлово-комунального господарства тощо.

Система інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління повинна враховувати пріоритетні напрями розвитку економіки, наявність ресурсів, демографічні та міграційні особливості певної території. Сам процес управління доцільно розглядати як поєднання трьох режимів прийняття рішень. Стратегічний рівень передбачає виявлення проблемних ситуацій у різних сферах життєдіяльності, аналіз і прогноз довгострокових тенденцій соціально-економічного розвитку, а також аналіз і прогноз суспільно-політичних тенденцій

і створення системи врівноваження різних проявів політичної активності. На даному рівні генеруються методи вирішення проблем, розробляються концептуальні підходи, оптимізуються моделі і сценарії розвитку. На оперативному рівні виробляється моніторинг та аналіз поточного стану елементів соціально-економічної та суспільно-політичної сфер, формуються плани реалізації концепцій, моделей і сценаріїв розвитку, здійснюється оперативний контроль і коригування виконання планів і проектів. Ситуаційне управління передбачає одночасно прогнозування і запобігання екстремальних ситуацій, створення сценаріїв їх виникнення та розвитку, безперервний моніторинг характеристик і показників потенційно небезпечних природних, техногенних, соціально-політичних факторів і забезпечення організаційно-технічних питань здійснення управління в екстремальних умовах.

Питання прийняття управлінських рішень є предметом для теоретичних розвідок багатьох фахівців у сфері науки державного управління, зокрема тих, хто аналізує технології державноуправлінської діяльності. У деяких публікаціях здійснено спробу з'ясувати зміст процедури прийняття управлінських рішень: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, Я. Берсуцкий, А. Васильєва, С. Гук, В. Козбаненко, А. Крупник, А. Мельник, С. Мосов, Н. Нижник, Е. Саак, В. Тюшняков Н. Чумаченко та ін.

Значний інтерес з боку дослідників викликає спроба упорядкувати механізми реалізації управлінських рішень, розробити системи інформаційно-аналітичного забезпечення їх підготовки, на теоретико-методологічному рівні з'ясувати об'єктивні передумови прийняття ефективних управлінських рішень у системі державного управління. Тут варто зазначити наукові розробки А. Васіна, В. Горбатенка, А. Дегтяра, М. Комкова, Б. Лазарєва, О. Ларичева, М. Лебедева, Б. Литвака, О. Оболенського, В. Рижих, Г. Рузавіна, В. Судакова, Ю. Тихомирова, В. Троня, Р. Фатхутдінова, В. Цветкова та ін.

Метою статті є теоретичне обґрунтування сучасних засобів і способів інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень, при цьому акцентуючи на соціальному, організаційному та економічному аспектах.

Задля змістовного розкриття особливостей інформаційно-аналітичного забезпечення прийняття управлінських рішень необхідно передусім визначитись із передумовами, тобто зовнішніми факторами, які саме і визначатимуть структурне наповнення цього процесу. У системі державного управління України превалюють чотири фактори, що безпосередньо впливають на ефективність прийняття управлінських рішень.

Передує фактор використання традиційних методів прийняття рішень та експертних досліджень для довгострокового та середньострокового планування соціально-економічних перетворень. Наслідком цього постає низка проблем, пов'язаних із недостатньою ефективністю застосовуваних методів при виявленні неявних проблем і формуванні переліку напрямів стратегічного планування; недостатньою глибиною опрацювання пропонованих рішень; обмеженістю в

застосуванні методів ситуаційного моделювання для розрахунку наслідків прийнятих рішень; залежність прийнятих рішень від поточної політичної ситуації й особистих якостей політичних лідерів.

Іншим важливим фактором є низький рівень інформаційно-технологічного супроводу оперативного та надзвичайного управління, що проявляється у прийнятті управлінських рішень в умовах недостатньої інформованості та прорахунку ситуацій переважно на інтуїтивному рівні; неможливості оптимізації інформаційних потоків і структури обміну даними при розробці та впровадженні інформаційних систем для підтримки управління.

Наступним фактором є відсутність єдиних міжвідомчих норм, регламентів, форматів інформаційного обміну, низький рівень міжвідомчої узгодженості програм інформатизації, що на практиці означає: недостатній рівень обізнаності про наявність первинної інформації та інформаційних продуктів; складність організації прямого регламентованого доступу до відомчих інформаційних ресурсів; дублювання органами державної влади первинних інформаційних ресурсів тощо.

Окремим фактором, що носить психологічний характер, є необхідність послідовного переходу управлінців до обґрунтованого використання в практичній діяльності можливостей сучасних інформаційних, аналітичних та експертних технологій. На початковому етапі це може бути робота з електронною поштою, системою електронного документообігу, пошуковими, довідковими та правовими системами, підготовка презентаційних матеріалів для виступів. Від подолання сформованих традицій роботи перших керівників з інформацією в істотній мірі залежатиме рівень культури і ефективності управлінської діяльності.

Усі ці фактори передусім свідчать про недосконалість існуючої системи прийняття управлінських рішень у системі органів державної влади України. В. Горбатенко у навчальному посібнику “Політичне прогнозування” наголошує на тому, що державні рішення є центральною складовою системи державного управління. На механізм прийняття державних рішень впливає їх зв’язок із соціально-політичною, економічною, правовою, ідеологічною та іншими сторонами функціонування суспільства і держави. Тому дослідження процесу прийняття державних рішень потребує вивчення усіх уявлень, які стосуються його структури, функцій та їх взаємодії із зовнішнім середовищем [1, с. 37]. Відтак, управлінські рішення стають ланкою безпосередньої взаємодії органів державної влади та суспільства. Складність і багатовекторність такої взаємодії вимагає застосування у процесі прийняття управлінських рішень найбільш інформаційноємних та адаптивних аналітичних систем. Одним із напрямів удосконалення процедури прийняття управлінських рішень може стати запровадження в діяльність органів державної влади інформаційно-аналітичної системи, призначеної для збору, консолідації, подальшої обробки та аналізу інформації.

Така система має бути орієнтованою на аналіз таких чинників: фактичного стану, динаміки і прогнозованого рівня розвитку окремих процесів і соціально-економічного розвитку в цілому; рейтингової оцінки результативності діяльності



органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Також ця система має забезпечувати: інформаційно-аналітичну підтримку виконавчих органів державної влади у формуванні збалансованих планів соціально-економічного розвитку і контролю за їх виконанням; моніторинг балансу бюджетних витрат на різні напрямки розвитку; збір, узгодження, структурування, зберігання, верифікацію і подання поточних та ретроспективних даних по показникам соціально-економічного розвитку; формування та ведення бази планових і фактичних індикаторів розвитку; забезпечення інформаційної взаємодії регіональних органів державної влади з органами місцевого самоврядування та центральними органами державної влади; розробку варіантів планів ведення регулярної діяльності тощо. Орієнтовна функціональна структура такої інформаційно-аналітичної системи може включати: підсистему збору, попередньої обробки та зберігання інформації; підсистему аналізу інформації та прогнозування; підсистему формування інформаційно-аналітичних матеріалів; підсистему подання інформації (рис. 1).

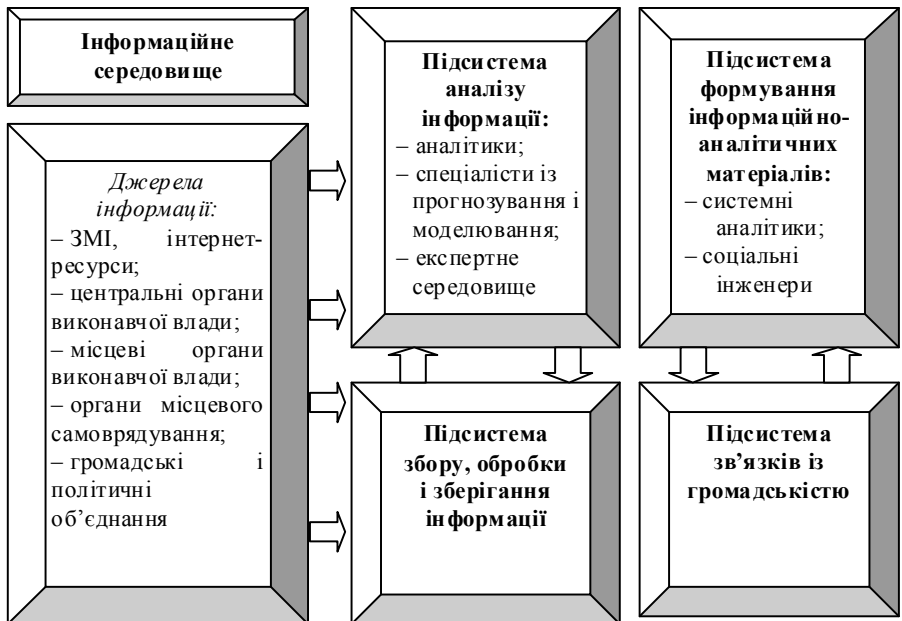


Рис. 1. Функціональна структура інформаційно-аналітичної системи прийняття управлінських рішень

Запропонована інформаційно-аналітична система має спиратися на існуючу соціально-економічну інфраструктуру; враховувати масштабність і зміст розв'язуваних задач на відповідному рівні ієрархії управлінської системи. Враховуючи останнє, така система може доповнюватися іншими підсистемами,

або навпаки, кількість підсистем може скорочуватися за рахунок поглинання функціоналу одних підсистем функціоналом інших.

У державно-інформаційному просторі виділяються такі джерела, що об'єктивно породжують управлінську інформацію:

- законодавчі й інші акти, що дають право державним органам і державним службовцям на прийняття певних управлінських рішень або здійснення управлінських дій (рішення та дії з виконання законів й інших нормативних актів);
- звернення громадян у державні органи щодо реалізації своїх законних інтересів і суб'єктивних прав (обслуговування і захист прав і свобод громадян);
- обов'язкові розпорядження, вказівки (директиви), передані по управлінській вертикалі від вищестоящих державних органів до нижчестоящих, які належить виконувати та які забезпечують цілісність системи державного управління;
- факти, відносини, що виявляються в процесах контролю (зворотний зв'язок), що відображають стан керованих об'єктів, а також рівень функціонування суб'єкта управління;
- кризові (екстремальні) й інші складні ситуації, що потребують оперативного й активного втручання державних органів і посадових осіб (управлінська інформація про стани суспільних процесів). Існування кризових джерел визначає вироблення апіорно необхідних процедур (алгоритмів) управлінських дій. Незважаючи на унікальність кризових ситуацій, повинні бути продумані й відпрацьовані моделі швидкого реагування конкретних державних структур і посадових осіб [2, с. 53].

На основі конкретних, локальних класифікацій інформації в структурних підрозділах органів управління можливе її впорядкування на рівні всієї управлінської системи. Є різні підходи: з точки зору диференціації офіційної та неофіційної управлінської інформації в структурах державного апарату; з позицій аналізу загальних і функціональних показників; на базі взаємодії підрозділу з іншими структурами органу управління й поза ним тощо.

Важливим є питання про якісний зміст і кількісні потреби в інформації, що циркулює в органах державного управління. Ці аспекти мають найважливіше значення для підвищення ефективності інформаційного забезпечення державного управління. Виокремлюють такі чинники ефективності державного управління: інформація повинна відповідати балансу цілей, що ставить управлінська структура, і засобам, якими вона має намір їх досягати. Її якісність і достатність дають змогу державній структурі мати перед собою дієвий план, визначати реальні й точні цілі управлінських впливів; наявність механізму взаємодії органу державного управління з постачальниками інформації на основі правових норм, раціональної організації інформаційних потоків, упорядкування процесів її збору і розповсюдження (необхідно передбачити відповідальність за вірогідність, повноту й оперативність інформації, а також її обсяг і конкретну тематику); здійснити систематизацію, обробку, акумулювання й експертизу інформації (ця робота може бути покладена на інформаційно-аналітичний відділ установи). Інформаційно-

аналітичні служби поряд з визначенням результативності інформації повинні прогнозувати її вплив на діяльність органу управління. До функцій таких служб належать: узагальнення інформації з конкретного питання, що надходить з різних джерел (відкритих і закритих); систематизація оцінок конкретної проблеми, надання споживачу можливих (у необхідних випадках – альтернативних) варіантів підходу до вирішення проблеми; формулювання висновків на основі аналізу, пропозицій про політичні й організаційні дії органу управління з розглянутого питання (наприклад вжиття конкретних заходів, або залишення проблеми поза увагою). Інформаційна служба повинна відслідковувати інформацію, що надходить до органу управління, і завчасно організовувати надходження відсутньої (фактографічної й оцінювальної), а також готувати скорочені документи, що включають опис сутності проблеми, підходи до її вирішення, оптимальний варіант вирішення, супроводжуваний прогнозом позитивних і негативних наслідків.

Головна мета системи інформаційного забезпечення прийняття управлінських рішень полягає в тому, щоб на базі зібраних вихідних даних одержати вторинну, оброблену інформацію, що є основою для прийняття управлінських рішень. Досягнення цієї мети передбачає вирішення низки таких часткових завдань, як збір первинної інформації, її класифікація і збереження, розподіл між структурними підрозділами органу управління і його працівниками, підготовка до опрацювання, власне опрацювання (перетворення), подання органу управління в опрацьованому вигляді, забезпечення прямих і зворотних зв'язків у її циркуляції тощо. Головною умовою побудови ефективної системи державного управління, заснованого на розмаїтості форм власності, принципах громадянського суспільства, широкому розвитку механізмів самоуправління, повноті прав і свобод особи, головування закону й інших демократичних принципів і цінностей, повинно бути створення інтегрованої інформаційної системи державного управління [3].

Отже, інформаційно-технологічні нововведення в державному управлінні повинні мати комплексний характер, бути пов'язані з одночасним і погодженим використанням інформаційних, організаційних, правових, соціально-психологічних, кадрових, технічних і багатьох інших факторів. Усе це вимагає комплексного підходу, якісної зміни як системи роботи з інформацією, так і функціональної й організаційної структур управління, складу й структури всієї управлінської діяльності, характеру і побудови управлінських відносин та інших управлінських дій.

Формування сучасної інформаційно-аналітичної та програмно-технічної систем підтримки управлінських рішень надасть можливість органам державної влади і органи місцевого самоврядування повно і оперативно аналізувати та оцінювати ситуацію в усіх сферах і галузях діяльності суспільства. Для цього необхідно здійснити інтеграцію вже існуючих інформаційних систем органів державної влади і органів місцевого самоврядування та інформаційних ресурсів, тобто створити єдину інформаційно-телекомунікаційну систему збору, обробки та передачі даних, необхідних для прийняття стратегічно важливих рішень у сфері економіки, внутрішньої та зовнішньої політики.

Література:

1. Гилко В. І. Соціальні орієнтири державної політики. Діагностика соціального розвитку Одеського регіону / В. І. Гилко, Л. І. Кормич, Е. А. Гансова. – Одеса : ОРІДУ, 2005. – 512 с.
2. Новікова О. Ф. Соціальна орієнтація економіки / О. Ф. Новікова. – Донецьк : НАН України ; Ін-т економіки, 2009. – 220 с.
3. Осадчая Г. И. Социология социальной сферы / Г. И. Осадчая. – М. : Союз, 1999. – 279 с.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 35.1:47

*В. С. ДОРОШЕНКО*

### **ЛЮДИНА ТА РОДИНА – НАЙВИЩІ ПРІОРИТЕТИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

*Розглянуто тему людини та родини як споконвічні засади української спільноти та найвищий пріоритет формування громадянського суспільства.*

**Ключові слова:** людина, родина, громадянське суспільство, еліта, охорона здоров'я, традиції, гендерна політика.

*The article is devoted to person and family as an ancient foundation of Ukrainian community, as the highest priority of civil society formation.*

**Key words:** people, family, civil society, the elite, health, tradition, gender policy.

Добре відомо, що становлення суспільства як цілісності – це процес, що зародився багато тисяч років тому і триває досі. Це не просто сукупність людей, а їхня спільнота, що виникає, функціонує і змінюється на засадах взаємних інтересів, конкуренції та співробітництва. Базовими елементами суспільства, як відомо, виступають сім'я, праця і власність. Слід погодитися з думкою німецького соціолога П. Козловські про те, що “суспільство як система потреб” уже є формою моральності, оскільки індивідуальні пріоритети і переваги самою системою їх опосередкування формуються вже у процесі виникнення. Прагнення до взаємодії, вільного обміну, справедливості виникає ще в рамках індивідуальних бажань” [1; 3].

Тут ми підходимо до сучасного розуміння суспільства як суспільства громадянського, в якому головним суб'єктом є громадянин як автономна особа, що усвідомлює себе вільним членом суспільства, має право вибору форм і видів трудової діяльності, наділена правами і свободами, усвідомлює особисту відповідальність перед суспільством і захищена законом. Це суспільство

ґрунтується на багатоманітності форм власності – тут у співвідношенні праці і різних форм власності закладена можливість для кожного створити гідний стандарт життя. Переважання в суспільстві середнього класу – людей з таким стандартом життя – свідчення того, що громадянське суспільство сформоване і функціонує.

Вищезначена проблема розглядається в роботах таких авторів, як В. Андрущенко, П. Козловські, М. Михальченко, Ф. Рудич, Г. Тульчинський та інших, які зробили певний вклад в її розробку, але, незважаючи на це, вона потребує системного подальшого дослідження.

Мета статті – довести необхідність надання першочергового значення людині, сім'ї в українському суспільстві як найважливішій передумові ефективного державотворення.

Визначаючи гуманістичні підвалини соціальної бази, слід зосередити увагу не на майнових відносинах, а на соціально-психологічних якостях людини: внутрішній незалежності, схильності до творчості, ініціативності, здатності до нестандартних продуктивних рішень. Це – комплекс особистості, яка “сама себе зробила” або ж діє в цьому напрямі. Такі особистості становлять основу так званого середнього класу, який ще тільки формується, а мав би складати вагому частину населення України. Головний критерій, прийнятий сьогодні у світі для визначення середнього класу, – це духовні якості людей, цінності і правила, котрі для них не є другорядними, поряд з цінностями матеріального характеру. У концептуальному розумінні ми надаємо перевагу середньому класу як феномену самоідентифікації людини. Тому до цього класу зараховуємо не тільки представників дрібного та середнього підприємництва, а й верстви масових інтелектуальних професій (освітян, медиків, науковців, винахідників, працівників культури), зростаючу кількість спеціалістів, пов'язаних із інформаційними технологіями.

Сучасний середній клас, озброєний передовими технологіями та знаннями, є авангардом постіндустріального суспільства. Він – мобільний, але разом з тим є запорукою соціальної стабільності, важливою проміжною ланкою між великим бізнесом і соціально незабезпеченими верствами населення. Середній клас не може жити одним днем. Його доля – самому вибудовувати своє майбутнє, обіймати історично належне йому центристське місце і рушійну силу в суспільному розвитку. Сьогодні ця частина суспільства відстоює своє право на життя. Вона має викорінювати в собі невизначеність у будь-яких різновидах: політичну, економічну, духовну і, особливо, світоглядну та інформаційну.

Формування середнього класу має стати стратегічним завданням державного управління соціальною сферою, в цілому суспільством. Оскільки населення України збідніло у своїй абсолютній більшості, то без подолання цього негативного явища не може бути і мови про формування середнього класу. Але, як вважають українські соціологи, подолання бідності – це лише передумова, а не формування середнього класу. Останній – не просто заможний, благополучний, такий, що відбувся. Головне, що середній клас вирізняється мотивацією на творчий характер і зміст праці, її суспільну значущість.

Як приклад конкретних дій на цьому напрямі можна було використати:

- конструктивну співпрацю політичних сил на засадах ідеологічного плюралізму;
- організацію і стимулювання аналітиків для дослідження соціально-політичного становища України з використанням новітніх соціологічних технологій;
- співпрацю держави з науковим середовищем країни, спрямування (з боку держави) інтелектуальних зусиль на розроблення конкретних національних програм розвитку, сформованих на основі життєвих інтересів народу із залученням до обговорення цих програм представників різних політичних течій та напрямів; а також “переведенням” цих програм у конкретні управлінські рішення на всіх рівнях – від уряду до органу місцевого самоврядування;
- розширення мережі громадських приймалень та інших неприбуткових структур, які надають консультації, правову допомогу, разом з громадським активом проводять акції Добра та Милосердя, спрямовані на соціальну підтримку та соціальний захист населення.

У науковій літературі, публіцистиці, офіційних виступах керівників держави і громадській думці найпоширенішою є теза про кризу, яка охопила всі сфери суспільного життя України і з якою наша держава ніяк не може впоратися [4]. А тим часом суспільна думка зовсім не помічає, що джерела системної кризи знаходяться не тільки і не стільки у сфері економіки, а значно глибше – у структурі відносин між державою і суспільством, зумовленій високою дистанцією влади від народу, низьким рівнем довіри до неї. Відсутність повноцінного громадянського суспільства – справжня основа кризових явищ [2].

У повсякденному житті, побуті, менталітеті, взагалі в історії українського народу традиційно високий статус мала і продовжує зберігати родина. Важко переоцінити її роль у вирішенні соціальних і господарських проблем, у збереженні духовного потенціалу, генофонду, української ментальності.

Сьогодні криза охопила не лише економіку. Дедалі чіткіше виявляється криза інституту сім'ї. Родина втрачає можливість виконувати свої традиційні функції: організацію побуту, народження та виховання дітей, відтворення населення, отже, й робочої сили. Збільшується кількість бездітних сімей та одиноків. До рівня загроз національній безпеці піднялися проблеми відкладання шлюбів, зростання кількості розлучень, питомої ваги неповних сімей, розшарування родин за достатком.

Звернімося до цифр. У ХХ ст. в Україні проживало майже 52 млн людей. На початок другого десятиріччя ХХІ ст. – ледь 45 млн. Ці дані статистики приблизні, адже не враховано мігрантів, бомжів, безпритульних дітей. Отже, живе сьогодні в Україні більше, ніж дає офіційна статистика. Але де ж, як мінімум, 5 – 7 млн людей?

Звідси стає очевидним, що проблеми демографії набули статусу загроз для національної безпеки України. А оскільки позитивні наслідки демографічної політики можна одержати не відразу, а через десятиліття, то ці проблеми потрібно визначати і розв'язувати уже сьогодні. Зрозуміло, що для державного управління на цьому напрямі має бути стимулювання народжуваності, збільшення

асигнувань у підростаючій покійній, зміцнення родини та родинних цінностей. Ситуація настільки серйозна, що крім політики і демографи передбачають необхідність залучення робочої сили з країн Азії та Африки. Вихідці з цих регіонів уже становлять цілком обчислювану масу працюючих. Коли ж це стане узаконеним імпортом робочої сили у масштабах півмільйона щорічно, витрати держави на вирішення проблем мігрантів складуть суми, що набагато перевищать витрати на ефективну демографічну політику.

На нашу думку, одним з віршальних заходів з реалізації демографічної політики має стати відновлення статусу родини як базової засади соціуму. А в цій справі неодмінними мають стати і методи економічного стимулювання народжуваності (щоб вона стала вигідною), і утвердження в громадській думці ідеалів сімейного життя, і посилення боротьби з алкоголізмом, наркоманією, і ліквідація дитячої безпритульності, і розвиток різних форм сімейного дозвілля тощо.

Чи не найвразливішим в усіх відношеннях став для України щорічний виїзд закордон близько 0,5 млн фахівців – молодих людей з перспективою, як правило, неодружених.

Друге, що не менш значуще, – яким шляхом і в який спосіб Україна здійснює економічну та політичну модернізацію. Її не можна здійснювати “наосліп”. А тим часом дотепер не проведено серйозний аналіз якісних характеристик і кількісних показників людського потенціалу. Можливо, через це наша модернізація багато в чому неосмислена і подана лише через економічні та політичні завдання. В її основу ставиться що завгодно – стабільність гривні, приватизація, політична стабільність, але не конкретна людина, її потреби й інтереси, її здоров'я і відтворення.

Якщо ж говорити про модернізацію як реалізацію стратегії відтворення і розвитку людини, то мова має йти про модернізацію двох частин народу – його кращої, відбірної групи, іменованої елітою, і решти населення. Насамперед відзначимо, що в Україні критеріями віднесення до “еліти” є посада і гроші. Духовна ж еліта або взагалі не затребувана або відіграє другорядну роль. Насправді ж еліта, яка є в кожному здоровому, демократичному суспільстві, – це група людей, яка краще, ніж будь-яка інша група, виконує певні соціальні функції, а саме: пізнання світу, державне керування і безпека, економіка і бізнес, кваліфіковане виконання роботи за фахом. Звідси чотири головні групи еліти: духовна (інтелектуальна), політична, підприємницька та професійна [6, с. 250].

Проглядається прямий зв'язок між матеріальним становищем населення і демографічними показниками народжуваності. З кожною новонародженою дитиною індекс нестатків родини подвоюється. (Узаконена, але не завжди повністю і своєчасно реалізована допомога сім'ям, де з'являються діти, принципово не змінює ситуацію). Бідні верстви населення поповнюються головним чином за рахунок сімей з трьома і більше дітьми, з немінними утриманнями, а також матерів-одиначок. Скорочення народжуваності, зростання смертності, погіршення харчування, недоступна вартість медичного обслуговування належать до головних причин помітного зменшення чисельності населення України, його старіння.

Усебічна турбота соціально орієнтованої держави про матеріальне і духовне зміцнення української родини має стати одним із напрямів боротьби з бідністю, досягнення соціальної справедливості в суспільстві.

Майбутнє родини і суспільства пов'язане з освітою й вихованням дітей. Украй важливо забезпечити всебічний і гармонійний розвиток дітей, виховувати їх у повазі та готовності до чесної, наполегливої праці як основи особистого добробуту і процвітання країни; знайти практичні дієві альтернативи моральній розбещеності та духовному зубожінню.

Діяльність у цьому напрямі має стати стратегічним завданням всієї соціальної політики української держави, наявних елементів громадянського суспільства (неурядових громадсько-політичних організацій, креативних художніх, спортивних об'єднань тощо).

Можна запропонувати кілька складових цієї стратегії, а саме:

- державне фінансування лікування, охорони здоров'я, надання пільг та послуг малозабезпеченим громадянам і багатодітним сім'ям; залучення для цього коштів місцевих бюджетів, неурядових добровільних організацій, підприємств малого і середнього бізнесу;

- безумовне дотримання законів і виконання державних довгострокових програм, спрямованих на соціальний захист і допомогу жінкам, сім'ям, на охорону материнства і дитинства, на планування сім'ї;

- забезпечення дітей повноцінними продуктами харчування, доступними непродуктовими товарами дитячого асортименту;

- здійснення ефективної політики державної підтримки молоді і молодих сімей; широке впровадження довгострокового пільгового кредитування, особливо у житловому будівництві;

- створення суспільних умов для раціонального поєднання професійної зайнятості жінок, їх громадської діяльності з материнством та виконанням сімейних обов'язків;

- відновлення і розширення мережі дошкільних закладів, дитячих/підліткових осередків культури, спортивних й інших клубів за інтересами;

- надання сім'ї з кількома дітьми через систему високої трудової мотивації можливості утримувати себе самостійно;

- спрямування зусиль сім'ї, школи, в цілому держави і суспільства на виховання людини з високими моральними принципами і громадянськими якостями;

- подолання утриманських настроїв у суспільстві, серед молоді зокрема;

- формування в молоді імунітету до негативних явищ – наркоманії та пияцтва, споживацтва, моральної розбещеності, правопорушень і злочинів, псевдорелігійних культів;

- посилення патріотичного виховання, формування у молоді національної самосвідомості, активної громадянської позиції, інтересу до проблем суспільного життя.



Не слід забувати застереження авторитетного німецького дослідника Ю. Габермаса: сутність соціальної сфери суспільного життя полягає в її універсальності. Щойно будь-які соціальні групи виявляються виключеними з цієї сфери, вона не просто “бідніє”, а перестає існувати у тому сенсі, що не забезпечує умов для всебічного і гармонічного розвитку людини, самореалізації особистості. Соціальна сфера стає пристанищем, долею нижчих, нешанованих верств суспільства. І ці процеси, на жаль, уже даються взнаки в Україні.

У даному контексті вкрай турбує суспільство настирне нав'ювання “верхівкою” тези про нездатність кого-небудь (крім неї) для справи управління суспільством і державою. Робиться все можливе, щоб відвернути увагу народу від управління власним життям, утвердити в суспільній свідомості думку про складність роботи з управління суспільством, доступність її тільки “обраним”.

Предметом постійної уваги держави мають бути виклики, пов’язані із загрозою соціально-політичній стабільності українського суспільства. Більш як 20-річний період незалежності України рясніє прикладами прагнень одних політиків обрати моделі розвитку і модернізації країни, сліпо копіюючи структури і практики західної демократії, без урахування місцевих соціокультурних та політичних чинників, а інших – загальмувати експерименти перших і нав’язати невинуваті історією зразки. Відсутність у нових політичних сил досвіду стратегічного планування та прогнозування наслідків запровадження певної моделі, протидія консервативної частини старої “еліти” провають загрозу соціальної дестабілізації. У результаті в Україні до цього часу не вироблено конкретної моделі розвитку суспільства, не дано чіткої відповіді на запитання: куди ми йдемо і що будемо. Соціальні структури дезорієнтовані, розколоти і в своїй більшості не готові до назрілих трансформацій, не здатні брати в них активну участь.

Актуальним, на часі, є завдання позбутися комплексу меншовартості, синдрому вторинності і периферійності, подолати почуття хронічної невпевненості в собі, запроваджувати на рівні державної політики стандарти лідерської психології нації. Вихідними принципами такої політики є визнання всіх етнічних суб’єктів у межах України рівноправними учасниками націотворення; розуміння нації як відкритої поліетнічної спільноти, що історично склалась на території України і усвідомлює себе українським народом.

На нашу думку, варто докладати належних зусиль для створення обґрунтованої системної концепції, предметом якої могла б бути правдива історія відносин етнічних українців з іншими народами і національними меншинами України.

Українське суспільство робить лише перші кроки до консолідації в етнополітичну спільноту з високим рівнем самоусвідомлення – спільноту, що прагне до створення і зміцнення власної національної держави. Прикметна відмінність у трактуванні змісту цієї стратегії авторитетним дослідником-філософом членом-кореспондентом НАН України М. Михальченком і знаним за кордоном засновником науково-популярної політології М. Рябчуком, що знайшло своє відображення навіть у назвах їхніх книжок [5].

На переконання вченого, Україна перебуває – у цивілізаційному вимірі – в статусі запасного гравця Європи, і тепер від неї самої, від її праці залежить, чи заграє вона “в основному складі” Європи, чи посидить на лаві запасних і її відрахують як неперспективну, що поверне її до старої сім’ї – жити разом з Росією.

Тож необхідно підкреслити важливе значення ролі людини, родини у процесі побудови нової держави. Необхідно орієнтувати суспільство на широкий, насправді патріотичний вимір думок і дій, формувати нове покоління сильних, працьовитих і здорових духом людей, з притаманним їм поєднанням ініціативності, творчого підходу та відповідальності. Але це завдання потребує нової, конкурентоспроможної в міжнародному контексті української ідентичності. Отже, всі таланти, на які багатий наш народ, мають найповніше реалізуватися в Україні як справді демократичній державі.

#### Література:

1. *Горелов М. Є.* Цивілізаційна історія України / М. Є. Горелов, О. П. Моця, О. О. Рафальський. – К. : ТОВ УВПК “Екс об”, 2005. – 632 с.
2. *Громадянське суспільство в сучасній Україні: специфіка становлення, тенденції розвитку / за заг. ред. Ф. М. Рудича.* – К. : Парламентське вид-во, 2006. – 412 с. ; *Пасісниченко В.* Громадянське суспільство: сучасні дебати та їх соціологічні імплікації / В. Пасісниченко // *Методологія та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства.* – 2010. – Вип. 16. – С. 45–49 ; *Филин В. И.* Истоки кризиса – не в экономике / В. И. Филин // *Философские науки.* – 2009. – № 2. – С. 57–61 ; *Аузан А.* Общественный договор и гражданское общество [Электронный ресурс] / А. Аузан // *Лекция.* 24 янв. 2005 г. – Режим доступа : [www.polit.ru](http://www.polit.ru).
3. *Козловски П.* Общество и государство: неизбежный дуализм / П. Козловски ; пер. с нем. – М. : Республика, 1988. – 214 с.
4. *Михальченко М.* Україна розділена в собі: від Леонідії до Вікторії / М. Михальченко, В. Андрущенко. – К. : ІПЕНД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – Т. 2. – 458 с. ; *Тульчинский Г. Л.* Кризис как потенциал и ресурс / Г. Л. Тульчинский // *Философские науки.* – 2009. – № 2. – С. 68–77.
5. *Михальченко М. І.* Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко. – Дрогобич : ВФ “Відродження”, 2004. – 488 с. ; *Рябчук М.* Дилеми українського Фауста. Громадянське суспільство і “розбудова держави” / М. Рябчук. – К. : Критика, 2000. – 272 с.
6. *Шедяков В.* Стратегічне управління модернізацією країни: межі, можливості, оптимізація впливів / В. Шедяков // *Політичний менеджмент.* – 20011. – С. 38–48 ; *Модернізація України – наш стратегічний вибір: щорічне послання Президента України до Верховної Ради України.* – К. : НДІСД, 2001. – 432 с. ; *Лібанова Е. М.* Модернізація України в контексті соціальних викликів / Е. М. Лібанова // *Демографія та соціальна економіка.* – 2011. – № 1(15). – С. 24–37 ; *Бойко Ю.* Проблемы процесса социальной модернизации / Ю. Бойко // *Обозреватель.* – 2997. – № 10. – С. 17–24.

*Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.*

УДК 338.47

*П. С. КЛИМУШИН*

## **ЕЛЕКТРОННА КОМУНІКАЦІЯ ЯК МЕХАНІЗМ РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНО ОРІЄНТОВАНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Визначено структуру механізмів для забезпечення інноваційних процесів у сфері телекомунікацій: стимулюючого регулювання, спільного використання телекомунікаційної інфраструктури, відповідності міжнародним стандартам, нормативно-правового регулювання, науково-технічного, технічно-технологічного, програмного і інформаційного забезпечення, національної і міжнародної безпеки.*

**Ключові слова:** конкурентоспроможність, інновація, інноваційний розвиток, інформаційна інфраструктура, телекомунікація, телекомунікаційні послуги, електронна комунікація, механізми розвитку телекомунікацій.

*The structure of mechanisms ensuring innovative processes in the field of telecommunication has been determined, namely: incentive regulation, common use of telecommunication infrastructure, compliance with the international standards, legal regulation, scientific and technical, technical and technological, software and information support, and that of national and international security.*

**Key words:** competitiveness, innovation, innovative development, information infrastructure, telecommunication, telecommunication services, electronic communication, mechanisms of telecommunication development.

Проблема підвищення конкурентоспроможності економіки безпосередньо пов'язана з інноваційною політикою, яка повинна бути спрямована на створення сприятливих умов для забезпечення розвитку сфери наукових досліджень, освіти, технологічного переоснащення економіки країни та підвищення рівня добробуту громадян [12].

Сьогодні в економічно розвинених країнах близько 90 % приросту ВВП забезпечується за рахунок інновацій, а саме через впровадження новітніх технологій і розробок, що дають змогу створювати ефективні виробництва, мінімізувати витрати ресурсів тощо. Досвід цих країн показує, що роль державних органів влади в організації та регулюванні інноваційних процесів є набагато вагомішою, ніж при регулюванні звичайної економічної діяльності [13].

Серед наукової спільноти зберігається значний інтерес до цієї проблеми, про що наочно свідчать численні публікації у фахових виданнях різного спрямування. Зокрема, Т. Бова розкрила основні засади формування механізму державного управління функціонуванням національної інноваційної системи [1]; В. Бондарчук – визначив роль державного регулювання і підтримки системи інноваційного

розвитку регіону [2]; В. Будкін – розглянув принципові моделі розвитку інноваційної діяльності [3]; А. Князевич – обґрунтував визначальну роль довжини інноваційного лагу у здійсненні та прискоренні інноваційного процесу [5]; О. Крехівський, О. Саліхов – дослідили передумови формування нових національних інноваційних стратегій в Європі та розробили рекомендації щодо їхнього вдосконалення в Україні [10]; А. Прощаликіна – визначила шляхи активізації інноваційної діяльності в країнах з трансформаційною економікою [8]; В. Пшенична – провела аналіз особливостей формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики [9]; О. Мельниченко – удосконалено інноваційно-інвестиційна модель розвитку національної економіки [6]; О. Орлов – визначив підхід до формування інноваційної теорії державного управління [7].

Проте з досягнутими результатами існує проблема розвитку інноваційно орієнтованого суспільства. Ця проблема поширюється в умовах зростаючої ролі технологічних інновацій у суспільстві, перш за все, сектора електронних комунікацій (телекомунікацій), якій має дедалі більший вплив на розвиток сучасної економічної системи, адже є з'єднувальною ланкою як промислової сфери, сфери послуг і споживачів, так і різних регіонів країни та економічних центрів. Тому розвиток електронних комунікацій як основної складової інформатизації суспільства для забезпечення ефективної взаємодії всіх структур суспільства, а зокрема державних структур, високоякісними послугами взаємодії є актуальним завданням соціально-економічного зростання.

Метою роботи є визначення структури механізмів розвитку електронних комунікацій як реального інноваційного фактора забезпечення конкурентоспроможності економіки на світовому ринку.

Напрямки інноваційної політики в телекомунікаціях визначаються такими особливостями телекомунікаційної галузі: телекомунікаційна сфера надає ринку унікальний продукт, що сполучає в собі матеріальне виробництво, сферу послуг і технологій; потенційним цільовим ринком телекомунікаційної продукції є все суспільство; продукція телекомунікаційних підприємств має міжнародний характер і практично неможливо та недоцільно діяти тільки в національних рамках.

Інноваційний розвиток національних електронних комунікацій стримується низкою факторів: низький рівень державного фінансування інноваційного розвитку та недостатність власних коштів телекомунікаційних підприємств; відсутність науково-методологічної бази формування інноваційної системи сфери телекомунікацій; відсутність мотивації вітчизняних підприємств до впровадження науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; послаблення взаємозв'язків науки та виробництва; низька активність вітчизняних, закордонних інвесторів; низький рівень оновлення основних виробничих фондів телекомунікаційної сфери; відсутність координації дій суб'єктів інноваційної діяльності [4].

Аналіз цих факторів з урахуванням міжнародних тенденцій дозволів визначити структуру механізмів активізації інноваційного розвитку електронних комунікацій, які згруповано на рисунку.

Основним регулятором розвитку електронних комунікацій більшості європейських країн є запровадження механізму стимулюючого регулювання ІКТ для розвитку галузі. Саме надання додаткових мотивацій ІКТ-бізнесу має створити умови для подальшого розвитку телекомунікаційних мереж і розширення діяльності учасників ринку.

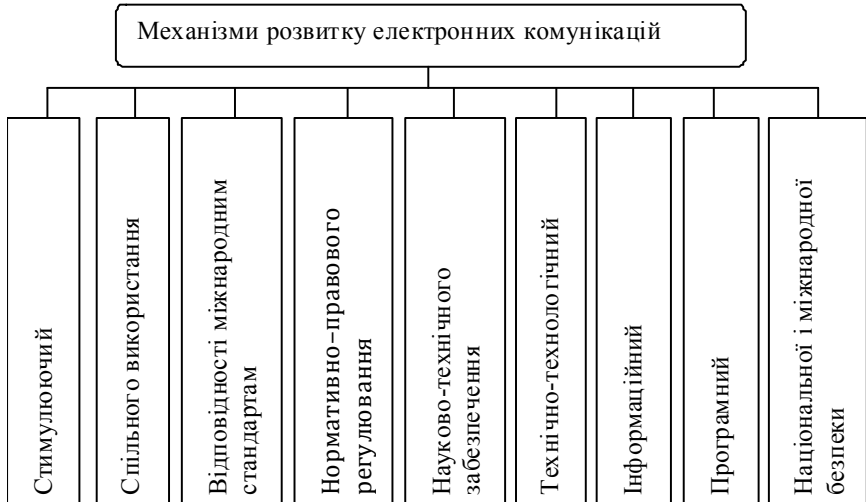


Рисунок. Механізми розвитку електронних комунікацій

З метою економії на масштабах виробництва і зниження зростаючих інвестицій на оновлення національної телекомунікаційної індустрії актуальний механізм спільного використання телекомунікаційної інфраструктури різними операторами та провайдерами послуг. Міра і метод спільного використання інфраструктури варіюється в країнах світу залежно від законодавчої бази і конкурентного клімату. Для України актуальне завдання розробки законопроекту, що регламентує спільне використання інфраструктури телекомунікаційних мереж.

Спільне використання інфраструктури як інноваційний бізнес-процес скорочує дублювання і направляє інвестиції в недостатньо обслуговувані райони і інноваційні продукти, а також покращує клієнтський сервіс. Також цей процес має величезний вплив на конкуренцію. Ринок стає привабливішим для нових гравців через знижені вхідні бар'єри. Такі гравці можуть підвищувати конкуренцію шляхом ефективного інвестування, що в результаті оздоровить конкуренцію і забезпечить більш вигідні пропозиції у сфері телекомунікаційних послуг.

Інтеграція телекомунікаційної інфраструктури в глобальну світову мережу повинне проводитися з врахуванням механізму відповідності міжнародним

стандартам. Необхідною умовою цього є розробка та впровадження національних стандартів у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, гармонізованих з міжнародними та європейськими стандартами, реалізація єдиної державної технічної політики щодо стандартизації і уніфікації технічних та технологічних рішень.

Структура нормативно-правового механізму за напрямом державного регулювання включає: управління та регулювання діяльності у сфері телекомунікацій, у тому числі розподіл та використання радіочастотного, номерного ресурсів та адресного простору українського сегменту мережі Internet, доступу на ринок, здійснення державного контролю та нагляду за ринком; регулювання ринку телекомунікацій щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування; регулювання надання та отримання телекомунікаційних послуг [12].

Виходячи з положень нормативних актів у сфері телекомунікацій, за об'єктом виділяють такі групи суспільних відносин: інституційні (структура органів управління та регулювання); доступу (реєстрація, ліцензування тощо); управління телекомунікаційними мережами загального користування (використання технічних засобів телекомунікацій, застосування радіоелектронних засобів і випромінювальних пристроїв тощо); використання телекомунікаційних мереж загального користування в умовах надзвичайних ситуацій та воєнних станів; взаємоз'єднання телекомунікаційних мереж; розподілу, присвоєння та використання радіочастотного та номерного ресурсів; адміністрування адресного простору українського сегменту мережі інтернет; організації та здійснення телерадіомовлення (у тому числі суспільного телебачення та радіомовлення); особливостей правового статусу суб'єктів телекомунікаційного ринку, а саме: операторів, провайдерів телекомунікацій, телерадіоорганізацій, провайдерів програмних послуг, споживачів телекомунікаційних послуг та ін.; надання та отримання телекомунікаційних послуг; регулювання тарифів і розрахунків; міжнародного співробітництва у сфері телекомунікацій [11].

Слід відзначити, що найбільш пріоритетними напрямками удосконалення українського законодавства у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення є приведення чинних нормативно-правових актів у відповідність до законодавства Європейського союзу.

Структура механізму науково-технічного забезпечення розвитку національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури включає: концептуальне розроблення технічних і технологічних рішень інфраструктури; проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт з метою застосування при створенні і розвитку національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та її складових частин сучасних і новітніх технічних засобів, технічних та технологічних рішень, запровадження нових послуг і забезпечення їх якості; розроблення нормативно-правових і нормативних документів для врегулювання всіх питань, пов'язаних із створенням, функціонуванням і розвитком національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури та діяльністю суб'єктів цієї сфери.

Науково-дослідні, дослідно-конструкторські та проектні роботи повинні проводитися в установленому порядку спеціалізованими (профільними) науково-технічними та проектними організаціями із залученням науковців та фахівців вищих навчальних закладів, виробничих підприємств, компаній-постачальників, операторів телекомунікацій та поштового зв'язку усіх форм власності. Організація та замовлення цих робіт здійснюється органами державної влади відповідно до компетенції.

Створення, введення в експлуатацію забезпечення функціонування та подальший розвиток національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, у тому числі розроблення проектної, робочої, експлуатаційної документації на інфраструктуру та її складові частини повинно здійснюватися відповідно до чинних нормативних документів галузі будівництва, комплексу стандартів на створення автоматизованих систем, нормативних документів на створення комплексних систем захисту інформації сфери технічного та криптографічного захисту інформації. Усі складові частини повинні мати повний комплект проектної, робочої та експлуатаційної документації.

Упровадження технічно-технологічного механізму розвитку електронних комунікацій забезпечить уніфікацію таких структурних напрямів:

- кабельних, оптоволоконних, радіорелейних ліній зв'язку; станційного та кінцевого каналотворюючого, маршрутизуючого, приймально-передавального, випромінювального телекомунікаційного обладнання дротового та бездротового зв'язку; кінцевого термінального телекомунікаційного обладнання дротового та бездротового зв'язку; апаратних платформ, серверів, персональних комп'ютерів, сховищ даних, засобів архівування даних; основних та інфраструктурних технічних засобів центрів обробки даних (електроживлення, заземлення, кондиціонування, охоронної та пожежної сигналізації, пожежогасіння тощо); засобів технічного та криптографічного захисту інформації; технічних засобів поштового зв'язку, приміщень, будівлі, веж;

- стандартних програмних і програмно-апаратних платформ серверів і автоматизованих робочих місць;

- спеціалізованих або універсальних програмних та/або програмно-апаратних платформ, складових частин національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, що забезпечують збирання, пошук, створення, перетворення, збереження, аналіз, представлення і захист інформації з метою задоволення інформаційних потреб користувачів (платформа захищеного електронного документообігу, платформа антивірусного захисту, платформа розподіленої обробки даних відповідно до моделі “хмарних обчислень”, платформа електронного цифрового підпису тощо); спеціалізованих програмно-апаратних платформ комутаційних компонентів інформаційно-телекомунікаційних систем (абонентські пункти із забезпеченням криптозахисту, вузли маршрутизації екстрених викликів, гнучкі програмні комутатори тощо); сучасних технологій дротового зв'язку та радіозв'язку (DWDM, IP, IMS, VPN, Ethernet, MPLS, FTTx, LTE, GSM, GPRS, Wi-Fi, FMC тощо); сучасних технологій поштового зв'язку, інтегрованих з технологіями телекомунікацій.

*Програмний механізм* забезпечує впровадження програмних засобів телекомунікацій відповідно до таких основних вимог: модульність; відкритість; сумісність із попередніми застосуваннями; масштабованість; незалежність від платформи; сумісність із застосуваннями інфраструктури; наявність вбудованої діагностики вірусів на клієнтських місцях і серверах; наявність ефективної системи відновлення працездатності систем у форс-мажорних ситуаціях тощо.

*Інформаційний механізм* заснований на впровадженні в національній інформаційно-комунікаційній інфраструктурі інформаційного забезпечення двох категорій: інформаційного забезпечення функціонування складових частин національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури, яке визначає склад, структуру, способи організації даних в системах та підсистемах, вимоги до інформаційного обміну між компонентами систем, управління базами даних, сумісність з іншими системами тощо; інформаційних ресурсів, у тому числі на електронних носіях, що знаходяться в базах та банках даних, депозитаріях, бібліотеках, архівах, фондах, музейних сховищах, центрах обробки даних тощо складових частин національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Інформаційне забезпечення першої категорії визначається розробником та постачальником складових частин національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Інформаційні ресурси національних телекомунікацій створюються в результаті діяльності складових частин системи виробництва інформаційних продуктів, а саме: різноманітних редакцій засобів масової інформації, інформаційних агентств, студій, закладів культури тощо; системи органів влади та органів місцевого самоврядування, політичних партій та інших громадських об'єднань; виробничих, наукових, проектних, освітніх, медичних установ, творчих колективів та творчих особистостей тощо.

При створенні, функціонуванні та розвитку національних телекомунікацій особливе місце займає реалізація механізму забезпечення національної і міжнародної безпеки із захисту інформації в її складових частинах, запобігання несанкціонованому поширенню, використанню, порушенню цілісності, конфіденційності, доступності інформації і тим самим запобігання нанесення шкоди життєво важливим інтересам людини, суспільства і держави.

Для організації ефективної системи інформаційної безпеки в національній інформаційно-комунікаційній інфраструктурі необхідно налагодити співпрацю з міжнародними організаціями інформаційної безпеки, зокрема з Європейським агентством мережевої та інформаційної безпеки в рамках завдання щодо взаємодії з третіми країнами з метою сприяння розвитку культури мережевої і інформаційної безпеки.

Повинна бути створена комплексна система захисту інформації в національних телекомунікаціях та в її компонентах за модульним принципом відповідно до чинного законодавства України і вимог нормативних документів у сфері технічного та криптографічного захисту інформації.



Таким чином, телекомунікаційна галузь характеризується такими особливостями: телекомунікаційна сфера надає ринку унікальний продукт, що сполучає матеріальне виробництво, сферу послуг і технологій; потенційним цільовим ринком телекомунікаційної продукції є більша частина населення; у силу технічних характеристик продукції телекомунікаційних підприємств практично неможливо та недоцільно діяти тільки в національних рамках.

Інноваційний розвиток сфери телекомунікацій стримується такими факторами: низьким рівнем державного фінансування інноваційного розвитку та недостатністю власних коштів підприємств зв'язку; відсутністю науково-методологічної бази формування інноваційної системи сфери телекомунікацій; відсутністю мотивації вітчизняних підприємств до впровадження науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт; низьким рівнем оновлення основних виробничих фондів телекомунікаційної сфери; відсутністю координації дій суб'єктів інноваційної діяльності.

Для активізації інноваційних процесів у сфері телекомунікацій запропоновано систему механізмів: стимулюючого регулювання, спільного використання телекомунікаційної інфраструктури, відповідності міжнародним стандартам, нормативно-правового регулювання, науково-технічного, технічно-технологічного, програмного і інформаційного забезпечення, а також забезпечення національної і міжнародної безпеки. Реалізація цих механізмів забезпечить активізацію інноваційних процесів в сфері телекомунікацій і сприятиме підвищенню конкурентоспроможності національної економіки країни.

Подальшими напрямками дослідження будуть удосконалення інституційної структури державних органів регулювання електронними комунікаціями.

#### Література:

1. *Бова Т. В.* Формування механізму державного управління функціонуванням національної інноваційної системи / Т. В. Бова // Економіка та держава. – 2010. – № 4. – С. 132–134.
2. *Бондарчук В. Д.* Державне регулювання інноваційного розвитку регіону / В. Д. Бондарчук // Економіка та держава. – 2010. – № 5. – С. 93–95.
3. *Будкін В.* Інноваційна модель розвитку національних економік / В. Будкін // Економіка України. – 2010. – № 6. – С. 67–78.
4. *Дем'янчук М. А.* Організаційно-економічні механізми інноваційного розвитку сфери телекомунікацій / М. А. Дем'янчук // Вісник соціально-економічних досліджень. – 2009. – Вип. № 1 (35).
5. *Князевич А. О.* Інноваційний лаг і його роль в інноваційному процесі / А. О. Князевич // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 6. – С. 26–30.
6. *Мельниченко О. А.* Інноваційно-інвестиційна модель розвитку національної економіки: соціально-економічні та державно-управлінські аспекти / О. А. Мельниченко // Державне будівництво. – 2011. – № 1.
7. *Орлов О. В.* Інноваційні процеси в державному управлінні : монографія / О. В. Орлов. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2012. – 196 с.

8. *Процаликіна А. М.* Формування національних інноваційних систем у країнах із трансформаційною економікою / А. М. Процаликіна // Актуальні проблеми економіки. – 2010. – № 6. – С. 72–77.

9. *Пшенична В. П.* Особливості формування та розвитку механізму реалізації державної інвестиційної політики в Україні / В. П. Пшенична // Держава та економіка. – 2010. – № 6. – С. 59–61.

10. *Саліхов О. Б.* П'ять кроків до створення та успішної реалізації національної інноваційної стратегії. Досвід Європи / О. Б. Саліхов, О. В. Крехівський // Економіка та держава. – 2010. – № 1. – С. 9–15.

11. *Сенюта С. Я.* Предмет правового регулювання телекомунікацій за законодавством України / С. Я. Сенюта // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна. Серія “Право” – 2011. – № 945. – Вип. № 9.

12. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 роки в умовах глобалізаційних викликів / [авт.-упоряд. : Г. О. Андрощук, І. Б. Жилияєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко] ; за заг. ред. проф. В. І. Полохалає. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.

13. *Сумак Н. А.* Використання Україною міжнародного досвіду управління інноваційною діяльністю [Електронний ресурс] / Н. А. Сумак. – Режим доступу : [http://uiis.com.ua/conf\\_22](http://uiis.com.ua/conf_22).

*Надійшла до редколегії 15.04.2013 р.*

УДК 351:316.3

*О. А. КОТУКОВ*

## **СОЦІАЛЬНИЙ ПРОСТІР ЯК ОБ’ЄКТ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто особливості соціального простору, визначено його основні характеристики, до яких віднесено високу соціальну мобільність, гнучкість, значну частку опосередкованих інтеракцій. Визначено основні завдання держави щодо управління розвитком соціального простору, які полягають у впорядкуванні соціальних комунікацій, сприянні розвитку нових технологічних секторів економіки, науки та освіти, забезпеченні рівного доступу до ресурсів, зокрема інформаційних.*

**Ключові слова:** соціальний простір, соціальні агенти, соціальні комунікації, інформаційне суспільство, управління, розвиток.

*The specific features of social space have been considered; its main characteristics have been determined, including those of high social mobility, flexibility, and a multitude of indirect interactions. The main tasks of the state in the field of managing the social space development have been specified, namely:*

*organization of social communication, promotion of the new technological sectors development in the economy, science, and education, ensuring of equal access to resources, in particular to information.*

**Key words:** social space, social agents, social communication, information society, administration, development.

Швидкий розвиток інформаційних технологій, революційні зміни у структурі соціальної та політичної комунікації, а також процеси глобалізації викликають зміну багатьох базових суспільних відносин (економічних, політичних, соціокультурних), у тому числі і відносин між державою і суспільством. У процесі суспільної трансформації особливо значущою стає роль науковців, які здатні розробляти і пропонувати адекватні ситуації, яка швидко змінюється, політичні і управлінські рішення, технології їх реалізації. При цьому своєрідною реакцією на процеси якісного оновлення суспільних і державноуправлінських відносин має стати переосмислення, оновлення, розширення концептуального і категоріального апарату науки “державне управління”. Однією з категорій, яка вимагає уточнення і нового трактування, є “соціальний простір”. Визначення характеристик і сутності сучасного соціального простору дозволяє вдосконалити зміст державноуправлінських впливів на соціальні процеси, визначити перспективні напрями державної політики у економіці, соціальній сфері тощо.

Протягом останніх років внесок у розвиток категоріального апарату науки державне управління внесли такі дослідники, як В. Бакуменко, М. Білінська, В. Голубь, І. Грицяк, В. Дзюндзюк, В. Князєв, В. Козаков, В. Корженко, О. Лазор, А. Михненко, П. Надолішній, Т. Пахомова, Я. Радиш, І. Розпугенко, Ю. Сурмін, О. Сушинський та ін. Між тим категорії “простір” і “соціальний простір” поки що не знайшли належного наукового висвітлення у вітчизняній державноуправлінській літературі. Зокрема, привертає увагу той факт, що їх тлумачення відсутнє навіть в Енциклопедії державного управління [6], виданій Національною академією державного управління при Президентові України в 2011 р.

Отже, метою статті є визначення поняття “соціальний простір”, його змістовних характеристик, а також пріоритетних напрямів діяльності держави щодо розвитку соціального простору в Україні.

У сучасному тлумачному словнику термі “простір” має принаймні п’ять основних визначень: 1) одна з основних об’єктивних форм існування матерії, яка характеризується протяжністю та обсягом; 2) необмежена протяжність (в усіх вимірах, напрямках); тривимірна протяжність над землею; 3) вільний, великий обшир; просторінь; 4) відсутність яких-небудь обмежень, перешкод у чомусь; воля; 5) абстрактна множина з аксіоматично заданою певною структурою, в якій розвивається та чи інша математична теорія [3].

Четверте визначення є скоріше переносним, п’яте – суто математичним. Тому до уваги в контексті даного дослідження можна брати три перші, спільним для яких є розуміння простору через певну протяжність, обсяг. Таким чином,

“простір” можна визначити як протяжність, що вміщує різноманітні неживі та (або) живі об’єкти і що характеризується певною упорядкованістю і структурованістю. Простір може бути великим або малим, сталим або рухливим. Але в будь-якому разі, використання категорії “простір” передбачає наявність певного місця, сфери або території, що мають свої, відмінні від інших характеристики.

Першим поняття “простір” у своїх наукових працях став використовувати давньогрецький філософ Аристотель. Він запропонував ієрархічну систему категорій – найбільш загальних і фундаментальних понять філософії, що виражають істотні, загальні властивості і відносини явищ дійсності і пізнання [14].

На першому місці в ієрархії Аристотеля знаходиться категорія сутності з виділенням першої сутності – індивідуального буття, і другої сутності – буття видів і родів. Інші категорії розкривають властивості і стани буття: кількість (просторово-кількісні характеристики), якість (некількісні властивості), відношення (спосіб, в який одна річ пов’язана з іншою), місце (положення речі відносно найближчого оточення), час (положення речі відносно певної послідовності подій), стан (положення частин речі відносно до інших частин), володіння (наявність постійної зовнішньої властивості речі), дію (здійснення змін в іншому предметі), підпадання дії (прийняття змін від іншого предмета).

Прагнучи до спрощення категоріальної системи, Аристотель потім визнавав серед дев’яти категорій основними тільки три – час, місце, положення (або сутність, стан, становище). Тим самим Аристотель заклав основу для розвитку основних філософських концепцій простору і часу:

- субстанціональної – розглядає простір і час як самостійні сутності, першооснови світу;

- реляційної – відповідно до якої простір і час – не самостійні сутності, а системи відносин, які утворюються взаємодіючими матеріальними об’єктами.

Реляційну концепцію відстоювали: давньогрецькі софісти (згадується відомий вислів Протагора “людина є мірою всіх речей” [13]), деякі філософи Середньовіччя (Еразм Роттердамський, М. Монтень, П. Бейль та ін.).

Пізніше реляційна концепція стала підґрунтям для появи низки філософських течій і теорій, а саме:

- емпіризму, який визнає важливим джерелом для отримання знань лише чуттєвий досвід (Ф. Бекон, Т. Гоббс, Дж. Локк, Дж. Берклі, Д. Юм);

- прагматизму [11], гаслом якого є вислів “практика – критерій істини” (Ч. Пірс, У. Джемс, Дж. Дьюї і Дж. Сантаяна);

- позитивізму, неопозитивізму, постпозитивізму, логічного позитивізму (О. Конт, Г. Спенсер, Е. Мах, Л. Вітгенштейн, Р. Карнап, Ч. Кун, К. Поппер, П. Фейєрабенд), аналітичної філософії (А. Д. Айер, У. Куайн, Ч. С. Пірс, Дж. Сьорл, Д. Деннет, Д. Чалмерс), у межах яких відстоюється думка про те, що пізнання світу повинно спиратися виключно на точні, перевірені, наукові, в тому числі математичні методи;

– теорії відносності, згідно з якою час і простір є лише відносні “сторони” єдиної форми існування матерії – простору-часу, причому час необхідно сприймати як майже рівноправну складову (координату) простору-часу, яка може змішуватися під час зміни системи відліку (зокрема, завдяки зміні швидкості руху) зі звичайними просторовими координатами (М. Планк, А. Ейнштейн).

Поява теорії відносності спричинила зміну традиційних уявлень про одномірність простору в гуманітарних науках. Поряд з фізичним простором дослідники стали виділяти політичний, геополітичний, економічний, культурний, соціальний та інші простори [17].

Категорія “соціальний простір” вперше була запропонована німецьким філософом і соціологом Ф. Тенісом у кінці XIX ст., який визначив соціологію як науку, що вивчає взаємини людей у просторі і в часі [21]. Його ідеї розвинув Г. Зімел, який охарактеризував соціальний простір як бездієву форму, існуючу лише завдяки енергії діяльності окремих соціальних суб’єктів [7]. Е. Дюркгейм визначав соціальний простір як певну надіндивідуальну, об’єктивно існуючу реальність, яка пов’язана з усвідомленням індивідуального простору і часу індивідом, і його взаємодіями [5].

П. Сорокін розглядає соціальний простір у контексті теорії багатовимірної соціальної стратифікації та соціальної мобільності [18]. За дослідником, кожна людина існує як мінімум у трьох просторах: політичному (відношення до влади), економічному (рівень матеріального становища) і професійному (престиж діяльності). Отже, визначити становище людини або якого-небудь соціального явища в соціальному просторі означає визначити його ставлення до інших людей і інших соціальних явищ [19].

Найбільш докладно до розгляду проблему сучасного простору підійшов французький соціолог П. Бурдьє [2], який представив соціальний простір як раціонально сконструйовану діаграму, поля взаємодії, руху різних видів капіталу (символічного, соціального тощо).

Основні поняття та категорії (соціальний простір, соціальне поле, соціальні сили), теорії П. Бурдьє беруть своє походження з фізики, що дозволяє представити науковий підхід даного дослідника як соціальну топологію.

Термін “топология” (від гр. “топос” – місце і “логос” – закон) увів у науковий обіг німецький математик і фізик І. Лістинг у 1847 р. [12]. Топологію він розглядав в якості розділу математики, що вивчає топологічні властивості фігур, тобто властивості, що не змінюються за будь-яких деформацій. Прикладами топологічних властивостей фігур є розмірність, кількість кривих, які обмежують дану сферу, тощо. Таким чином, топологічний простір представлений безліччю елементів будь-якого походження, в якому певним чином визначені граничні співвідношення. Інакше кажучи, це певна знакова конструкція, яка дає узагальнюючий образ фізичного простору.

Згідно з топологічною теорією розмірності, розмірність простору задається розмірністю елементів, які його породжують. У теорії П. Бурдьє такими

елементами виступають люди, які переміщуються, зустрічаються, притягуються і здійснюють інші фізичні дії в різних полях. Отже, соціальний простір представляє собою, на думку П. Бурдьє, ансамбль різного типу полів, у тому числі релігійних, економічних, політичних, етнічних, культурних тощо. У кожному такому полі існують, як стверджував П. Бурдьє, свої закони і правила взаємодії. Причому вони не розчиняються у величезному соціальному просторі суспільства, а навпаки, утворюють його.

Отже, кожна людина (соціальний агент) функціонує в декількох соціальних полях. Місце, яке може займати соціальний агент, визначається у П. Бурдьє двійкою: по-перше, абсолютно, як та просторова точка, де в даний момент часу розташовується агент, де він локалізований, та по-друге, відносно (релятивно) як позиція чи ранг у певній соціальній ієрархії. У першому випадку треба говорити про фізичну позицію, яка вимірюється: площею, обсягом, територією, яку займає агент, його розмірами і габаритами.

Між тим, фізичний і соціальний простір, як зазначає П. Бурдьє, це принципово різні речі. Так, він вказує, що “фізичний простір визначається за спільними зовнішніми сторонами частин, які його утворюють, у той час, як соціальний простір – за структурою позицій, які його утворюють [2].

Отже, якщо для фізичного простору важливим є його визначення його зовнішніми меж, то для соціального – його внутрішньої структури, адже зовнішні межі цього простору є дуже мобільними і нестійкими.

Утім, як стверджує П. Бурдьє, фізичний простір є соціальною конструкцією і проекцією соціального простору, об’єктивацією і натуралізацією минулих і нинішніх соціальних відносин [2]. Так, наприклад, соціальний простір, знайшовши фізичну реалізацію в межах міської межі, представляє собою розподіл різних видів благ і послуг, а також індивідуальних агентів і (або) груп, що мають можливість їх присвоєння (залежно від наявного в них капіталу, а також від фізичної дистанції, що їх відокремлює від цих благ). Відмінність двох просторів полягає, окрім іншого, в тому що у фізичному просторі структура є зримою, а в соціальному, в основному, – уявна. Адже позицію соціального агента в соціальній ієрархії побачити неможливо, вона визначається ним самим (саморефлексія) або іншими людьми за зовнішніми ознаками: дохід, капітал, освіта, влада тощо. Ключовими характеристиками соціального простору, як стверджував П. Бурдьє, є три фундаментальних властивості:

- релятивне (умовне) співвідношення, позиція соціальних агентів по відношенню до інших місць у структурі поля (вище, нижче, між);
- дистанція, що відокремлює це місце від інших місць, – позицій (велика, мала тощо);
- ієрархічність, яка є наслідком суспільного розподілу праці.

Окремі агенти, групи агентів, класи та сфери суспільства (політична, економічна, релігійна тощо), виділені за певними властивостями, складають субполя в соціальному просторі. Якщо ці властивості розглядати не тільки як

застиглі характеристики, а як активні динамічні властивості, а саме соціальні дії і взаємодії, то субполя перетворюються на поля, в межах яких розгортається жорстко конкурентна боротьба за кращі позиції. Як вважає П. Бурдьє, “структура соціального простору визначається в кожний момент структурою розподілу капіталів і прибутку, специфічних для кожного окремого поля” [1, с. 77].

Боротьба за кращу позицію в соціальному просторі, на думку П. Бурдьє, зосереджується навколо володіння чотирма основними видами “капіталів”: економічного, соціального, культурного, політичного або “символічного”. Таким чином соціальний простір П. Бурдьє представляв як сукупність об’єктивних відносин між індивідуальними (людьми) та колективними агентами (соціальні групи), функціонально пов’язаних між собою за допомогою спільних полів і соціальних практик. П. Бурдьє підкреслював, що соціальний простір – це певне силове поле, що створюються взаємодіючими індивідами, але разом з тим має своє особливу (системну) якість, відсутню в самих індивідах, наприклад право, звичаї, мораль тощо. В окремих індивідів є присутніми лише його елементи у вигляді засвоєних соціальних ролей, цінностей і моделей поведінки.

Ідеї П. Бурдьє знайшли оформились в діяльнісно-структурний підхід, який отримав популярність серед дослідників, що займаються вивченням трансформацій на пострадянськомупросторі (Ю. Качанов, О. Куценко, І. Попова та ін.) [10; 15; 16].

З точки зору вищевказаного дослідницького підходу, кожен соціальний порядок – це продукт людських інтеракцій. Цей порядок не в змозі сформуватися і функціонувати безвідносно до людської діяльності, до соціальної дії. Саме через певні дії можна розглядати соціальні зміни в межах певного соціального простору. Таким чином, термін “соціальний простір” означає існування не тільки жорстко заданих форм і зв’язків, але і можливість зміни меж цих структур, соціальних зв’язків усередині них завдяки активності індивідів.

Відзначимо, що в межах діяльнісно-структурного підходу норми і зразки поведінки не розглядаються як константи, – вони змінюються в процесі діяльності, взаємодії соціальних агентів.

Отже, важливою характеристикою соціального простору є можливість взаємовпливу соціальних структур і діючих соціальних агентів. У ролі соціальних агентів можуть виступати як окремі індивіди, так і соціальні спільності, інститути, організації. Головними передумовами утворення колективних соціальних агентів є усвідомлення спільних інтересів та ідентичності. Колективними соціальними агентами можуть бути різні соціальні групи, асоціації, в тому числі соціальні рухи, а також інститути влади.

Е. Гідденс, говорячи про роль інститутів влади в соціальних інтеракціях, стверджував, що завдання держави полягає в підтриманні єдинства та недопущення появи ліній розриву [4].

Особливості управління сучасним соціальним простором досліджував у своїй концепції інформаційного суспільства М. Кастельс. Він, зокрема, стверджував, що суспільство ототожнюється із соціальною структурою, яка зводиться до трьох

найбільш загальних компонентів: простору, часу, технології [8]. Структура нового інформаційного суспільства побудована на потоках капіталів, інформації, технологій, організаційних взаємодій, що утворюють своєрідну мережу. Простір ресурсних потоків, на думку М. Кастельса, є головною формою мережевого суспільства, яка надбудовується над фізичним простором [20].

М. Кастельс аналізує зв'язок між винахідниками, підприємцями, фінансовими корпораціями і державою в сучасному суспільстві. На прикладах США, Китаю та Індії він доводить, що в усьому світі держава була ініціатором і головним рушієм революційних технологічних змін, фактором, що організує соціальні та культурні сили, які сприяють розвитку виробництва конкурентоспроможних товарів та послуг.

М. Кастельс стверджував, що лідируючими галузями економіки стають “сектора без кордонів” (фінанси, телекомунікації, засоби масової інформації). Однак вони розвиваються не тільки під впливом такого мотиваційного стимулу, як прибутковість, але і під впливом політичних інститутів, що заохочують, створюють умови розвитку для певних галузей, які можуть “дати віддачу” в майбутньому. Отже, на думку М. Кастельса, актуальності у сучасних умовах набуває нові форми втручання держави в економіку, пов'язані з чіткими стратегіями, підтримкою технологічного розвитку та конкурентоспроможності своїх національних галузей. Активна державна політика все більш стає ключовим інструментом конкурентоспроможності національних економік. “Країни, які повністю поклалися на ринкові механізми, особливо болісно реагують на зміну фінансових потоків і вразливі з точки зору технологічної залежності” [8, с. 498]. Таким чином, найважливіше значення набувають сьогодні такі стратегії позитивних змін, як технологічна і освітня політика.

М. Кастельс доводить, що виробництво в розвинених економіках спирається сьогодні на освічених людей у віці 25 – 40 років. Практично непотрібними залишається більше третини людських ресурсів. Між тим, наслідком цієї тенденції, на його думку, стане не масове безробіття, а гранична гнучкість, рухливість роботи, індивідуалізація праці і, нарешті, високосегментована соціальна структура ринку праці.

Він відзначає, що однією з ключових рис інформаційного суспільства є специфічна форма соціальної організації, в якій завдяки новим технологічним умовам здатність швидко отримувати, генерувати, обробляти і передавати інформацію стає фундаментальним чинником зайняття кращих позицій у соціальному просторі.

Іншою ключовою рисою інформаційного суспільства є мережева логіка структури його соціального простору. М. Кастельс підкреслює, що він називає соціальну структуру мережевою тому, що “вона створена мережами виробництва, влади і досвіду, які утворюють культуру віртуальності в глобальних потоках, які перетинають час і простір...” [Там же, с. 505].

Мережеве суспільство створює нову темпоральність, яку дослідник називає “позачасовий час”, що породжується спробами інформаційних мереж нівелювати



значення часу. Простір потоків, як стверджує М. Кастельс, надає новій формі часу. “Позачасовий час... виникає, коли характеристики мережевого суспільства породжують систематичні пертурбації в порядку слідування явищ ... . Усунення черговості створює недиференційований час, який рівнозначний вічності ... . Секундні трансакції капіталу, гнучке підприємництво, варійований робочий час, розмивання життєвого циклу ... суть фундаментальні явища, характерні для мережевого суспільства ... . Фактично, більшість людей і більшість місць у нашому світі живуть в іншій темпоральності” [8, с. 509].

Отже, нове інформаційне мережеве суспільство, за М. Кастельсом, виникає, “коли (і якщо) спостерігається структурна реорганізація у виробничих відносинах, відносинах влади і відносинах досвіду. Ці перетворення призводять до однаково значних модифікацій суспільних форм простору і часу і до виникнення нової культури” [Там же, с. 496].

Таким чином, говорячи про особливості сучасного соціального простору як об’єкта державного управління, варто відзначити його головні характеристики: висока соціальна мобільність, гнучкість, технологічність, висока частка опосередкованих (за допомогою сучасних засобів прийому і передачі інформації) інтеракцій у структурі соціальної комунікації, значна частка осіб, зайнятих виробництвом нематеріальних продуктів, товарів, послуг, розмивання меж фізичного простору внаслідок тенденцій глобалізації і розвитку “мережевого суспільства”.

Таким чином, соціальний простір представляє собою сферу взаємодій соціальних агентів (індивідуальних і колективних), структуровану певним чином за ступенем інтенсивності взаємодії між його окремими елементами, яка виробляє стійкі норми, звичаї, традиції, правила, норми, що детермінують форми взаємодії індивідів всередині нього. Основними характеристиками сучасного соціального простору, великий вплив на який здійснюють тенденції розвитку інформаційного (“мережевого”) суспільства і пов’язані з цим процеси глобалізації, є висока соціальна мобільність, гнучкість, значна частка опосередкованих (за допомогою сучасних засобів прийому і передачі інформації) інтеракцій у структурі соціальної комунікації, велика кількість осіб, зайнятих виробництвом нематеріальних продуктів, товарів, послуг. У таких умовах держава повинна очолювати процеси розвитку та впорядкування соціального простору, розробляючи і впроваджуючи відповідні стратегії, впорядковуючи соціальні інтеракції і комунікації, сприяючи розвитку нових технологічних секторів економіки, науки та освіти, захищаючи продукти інтелектуальної власності та забезпечуючи рівний доступ усіх громадян до всіх ресурсів, зокрема інформаційних.

Украї важливою є розбудова партнерських відносин держави з усіма іншими соціальними агентами, адже зазначене партнерство дозволить забезпечити швидке пристосування державних та регіональних стратегій до умов зовнішнього середовища, яке швидко змінюється. Сутність і зміст таких стратегій стануть предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Бурдые П.* Социология политики / П. Бурдые ; пер. с фр. ; сост., общ. ред. и предисл. Н. А. Шматко. – М. : Socio-Logos, 1993.
2. *Бурдые П.* Социология социального пространства / П. Бурдые. – М. : Ин-т эксперимент. социол. ; СПб. : Апетейя, 2007. – 288 с.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2009. – 1736 с.
4. *Гідденс Е.* Соціологія / Е. Гідденс. – К. : Основи, 1999. – 726 с.
5. *Дюркгейм Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм ; пер. с фр. ; сост., послесл. и примеч. А. Б. Гофмана. – М. : Канон+РООИ “Реабилитация”, 2006. – 352 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011.
7. *Зиммель Г.* Избранные работы / Г. Зиммель. – К. : Ника-Центр, 2006. – 440 с.
8. *Кастельс М.* Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / М. Кастельс ; пер. с англ. ; под науч. ред. проф. О. И. Шкаратана. – М. : Изд-во ГУ-Высшей школы экономики. – 2000. – 608 с.
9. *Кастельс М.* Могущество самобытности / М. Кастельс ; Новая постиндустриальная волна на Западе : Антология. – М., 1999. – С. 302–495.
10. *Качанов Ю. Л.* Начало социологии / Ю. Л. Качанов. – М. : Ин-т эксперимент. социол. ; СПб. : Алетейя, 2000. – 256 с.
11. *Кирющенко В. В.* Язык и знак в прагматизме / В. В. Кирющенко. – СПб. : Изд-во Европейского ун-та в Санкт-Петербурге, 2008. – 199 с.
12. *Листинг И. Б.* Предварительные исследования по топологии / И. Б. Листинг. – М. – Ленинград : ГТТИ, 1932. – 119 с.
13. *Лосев А. Ф.* История античной философии в конспективном изложении / А. Ф. Лосев. – М. : Мысль, 1989. – 205 с.
14. *Луканин Р. К.* “Органон” Аристотеля / Р. К. Луканин. – М. : Наука, 1984. – 303 с.
15. *Попова И. М.* Повседневные идеологии. Как они живут, меняются и исчезают / И. М. Попова. – К. : Ин-т социологии НАНУ, 2000. – 219 с.
16. Посткоммунистические трансформации: векторы, направления, содержание / под ред. О. Д. Куценко, С. С. Бабенко. – Х. : ИЦ ХНУ им. В. Н. Каразина, 2004. – 418 с.
17. *Потемкин В. К.* Пространство в структуре мира / В. К. Потемкин, А. Л. Симанов. – Новосибирск : Наука. Сибирское отделение, 1990. – 176 с.
18. *Сорокин П.* Человек. Цивилизация. Общество / П. Сорокин. – М., 1992. – 275 с.
19. *Сорокин П.* Система социологии / П. Сорокин. – М. : Наука, 1993. – .  
Т. 2. – Социальная аналитика : Учение о строении сложных социальных агрегатов. – 688 с.

20. Castells M. Materials for an exploratory theory of network society / M. Castells // The British Journal of Sociology. – 2000. – № 51 (1). – P. 43–59.
21. Tonnies F. Soziologische Studien und Kritiken. I. Jena : G. Fischer, 1925. – 475 p.

*Надійшла до редколегії 27.09.2013 р.*

УДК 351

*Н. Б. ЛАРИНА*

### **ІНФОРМАЦІЙНІ ВІДНОСИНИ СУСПІЛЬСТВА І СУБ'ЄКТІВ ДЕРЖАВНО-АДМІНІСТРАТИВНОЇ ТА ПОЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

*Розглянуто проблеми інформаційного забезпечення діяльності суб'єктів державно-адміністративної та політичної діяльності та налагодження інформаційних взаємовідносин органів влади із суспільством.*

**Ключові слова:** інформаційне забезпечення діяльності, суб'єкти державно-адміністративної та політичної діяльності, інформаційне суспільство.

*The article is devoted the problems of the informative providing of activity of subjects of public administrative and political activity and adjusting of informative mutual relations of organs of power with society.*

**Key words:** informative providing of activity, subjects of public administrative and political activity, informative society.

Інформаційне забезпечення функціонування органів державної влади саме по собі не є гарантією підвищення якості процесу державного управління, хоча може сприяти оптимізації процедури прийняття управлінських рішень. Вирішення лише техніко-технологічних проблем функціонування політичних інститутів України не приведе до автоматичного удосконалення державного управління. Критерієм ефективності функціонування й демократичності державних інститутів виступає рівень їхньої інформаційної відкритості. Саме тому в державному управлінні зв'язки із громадськістю мають виступати механізмом планованого й керованого спілкування та взаємодії державної влади із суспільством та його інституціональними структурами. Його функціонування має бути засноване на взаємній довірі й партнерських відносинах, знанні й повній інформованості всіх задіяних у ньому суб'єктів. До того ж він покликаний компромісно враховувати й реалізовувати як загальнозначущі інтереси розвитку суспільства й держави, так й індивідуальні та групові інтереси громадян, громад та окремої особистості зокрема.

Аналіз останніх наукових досліджень за темою статті свідчить про актуалізацію уважень про те, що в результаті впровадження в діяльність органів державної влади й систему державного управління інформаційно-комунікаційних технологій з позицій ідеології електронного уряду органи державної влади одержують новий оперативний канал прямого спілкування із громадянами, підконтрольний тільки державі. Як наслідок – необхідність у ЗМІ, використовуваних як транслятори інформації, що надходить із системи державної влади до населення, відпадає. Тим самим, ЗМІ втрачають унікальну можливість монопольного одержання, розподілу, управління, маніпулювання інформацією часто стратегічного значення, що надходить із системи державної влади. Її перекручування або тенденційна подача може спровокувати негативні для всієї держави та країни наслідки.

Мета статті полягає в аналізі сутності інформаційних відносин суспільства і суб'єктів державно-адміністративної та політичної діяльності.

У політико-правових аспектах інформаційних відносин політичного лідерства й суспільства істотне значення для розвитку інформаційного суспільства має створення нормативної основи для надання в Україні інформаційних адміністративних послуг органами державної влади через інтернет у рамках реалізації завдань із впровадження загальнодержавної електронної інформаційної системи “Електронний уряд”. Визначено порядок опублікування в мережі інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади, впроваджені заходи щодо забезпечення відкритості й прозорості діяльності органів виконавчої влади, а також установлені порядок і вимоги з інформаційного наповнення й технічного забезпечення Єдиного веб-порталу органів виконавчої влади.

Згідно з даними Державного комітету інформатизації України, станом на вересень 2009 р., в мережі інтернет представлено всі центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) та обласні державні адміністрації (ОДА) і 98 % районних державних адміністрацій (РДА). Також у мережі Інтернет подана інформація про територіальні органи ЦОВВ (окремі веб-сайти або сторінки веб-сайтів ЦОВВ) й урядові органи державного управління, які діють у складі ЦОВВ та підлегли їм. Здійснюється інтеграція в Єдиний веб-портал органів виконавчої влади на рівні єдиної програмно-технічної платформи.

Такий рівень інформатизації органів влади досягнуто завдяки постановам Кабінету Міністрів України, які зобов'язують місцеві адміністрації підтримувати контакт із людьми через інтернет. Однією з таких постанов є “Порядок опублікування в мережі Інтернет інформації про діяльність органів виконавчої влади”. Вона визначає порядок і види інформації, які центральні й місцеві органи виконавчої влади повинні публікувати на своїх офіційних сайтах.

Інституціонально-мережний характер сучасного соціуму виражається в підвищенні ролі публік рілейшнз у системі державно-політичного управління суспільством. Найбільш дієвим методом соціального управління є метод “м'якого” управління, базу якого становить інформаційний вплив на людину. Політична та державно-адміністративна діяльність вже об'єктивно не можуть ефективно

функціонувати без широкої організованої суспільної публічної підтримки своїх дій. А оскільки публічність – одна із ключових характеристик політики, вона разом з комунікативністю є суттєвим доповненням ефективного й результативного державного управління сучасним суспільством. На наше переконання, паблік рілейшнз – це діяльність з ефективною взаємодією адміністративної та політичної еліти з різними елементами політичної системи сучасного суспільства.

Активна політика держави з поширення в першу чергу правдивої інформації про свою діяльність (за допомогою піару) дозволяє залучити на свій бік все більшу кількість громадян. Тому можна зробити висновок, що формування відносин довіри суспільства до влади та політиків, забезпечення підтримки політичного курсу і, як наслідок, успішна реалізація заходів, ініційованих владою, – це головне завдання не лише політичного, а й адміністративного піару в сучасному соціумі.

Проведений аналіз свідчить, що відповідно до чинного законодавства України на ЗМІ покладається обов'язок інформування громадян про діяльність галузей і структур державної влади. При цьому передбачається монопольне право ЗМІ відносно доведення до населення рішень уряду – закони, укази, постанови органів державної влади набувають чинності тільки після їхнього опублікування. ЗМІ є посередником у встановленні суспільних зв'язків між державною владою й населенням. Вони також володіють монопольним правом на одержання й розподіл інформації про діяльність органів державної влади. Оскільки самі органи державної влади не володіють законодавчо закріпленим правом прямого інформування населення про свою діяльність, ЗМІ є певною проміжною ланкою при проходженні інформації від органів і структур державної влади до громадян.

У перехідний період від авторитарного до демократичного політичного режиму засоби масової інформації продовжують відігравати роль важливого соціально-політичного інституту. Прогресивно налаштовані ЗМІ беруть активну участь у створенні та реформуванні політичної системи й здатні просувати соціальні реформи. У той же час вони піддаються владному впливу. Тому не випадково однією з основних характеристик ЗМІ в перехідному суспільстві стає їхня глобальна політизація, що зачіпає, насамперед, їх відносини із владою.

ЗМІ – система взаємозалежних елементів, які пронизують суспільство й можуть відображати інтереси держави, партій, окремих колективів. У самій їхній сутності інформувати закладене протиріччя. З одного боку, ЗМІ сприяють інформаційному забезпеченню функціонування владних структур, з іншого – інформаційному забезпеченню реалізації суспільних інтересів. Тому ЗМІ в сучасному суспільстві доцільно розглядати як орган політичної влади та громадянського суспільства.

В Україні сфера інформатизації політичної діяльності в цілому, парламентської зокрема регламентована неповністю, оскільки багато блоків питань не залучені до нормативно-правового поля. Саме тому необхідний єдиний підхід до створення нормативно-правової бази інформатизації діяльності парламентарів як політиків та політичних лідерів, постійний моніторинг та аналіз

політичної ситуації, оперативне вирішення виникаючих проблем у процесі забезпечення прозорості влади, її доступності для громадян.

Ефективне розв'язання проблем інформаційної взаємодії громадян і парламентарів-політиків повинне забезпечуватися вдосконаленням нормативно-правової бази, що регулює створення й експлуатацію такого інформаційного середовища, яке дозволяє вирішувати завдання забезпечення прозорості влади, розширення доступу громадян до суспільно значимих інформаційних ресурсів при дотриманні встановлених законодавством вимог до інформаційної безпеки.

У сучасних умовах в Україні відбувається масове впровадження інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у діяльність державних органів влади. Нині вони стали механізмом досягнення принципово нового рівня прозорості, безпеки, підконтрольності суспільству діяльності чиновників та політиків, що є ключовим чинником соціально-економічного зростання, інструментом, за допомогою якого можна модернізувати систему державного управління й сприяти формуванню громадянського суспільства в країні. Саме тому вони мають досить важливе значення в забезпеченні відкритості держави, дотримання прав громадян на інформацію.

Якщо в попередню епоху відкритість влади для населення проявлялася лише у відбитті діяльності міністерств, відомств, високопоставлених державних чиновників та ЗМІ, то в інформаційну постіндустріальну епоху відкритість органів державної влади означає, крім посередницької ролі ЗМІ між владою й суспільством й установами прямого й зворотного зв'язку органів влади, населення, суб'єктів парламентської діяльності.

Важливою проблемою є визначення оптимальних меж відкритості державної влади, оскільки надмірна відкритість політичної системи є для держави такою ж небезпекою, як і її закритість. Вона здатна спровокувати нагнітання соціальної напруженості, виникнення політичних конфліктів і навіть увести країну в глибоку кризу, що прямо впливає на стан національної безпеки держави.

Дослідження існуючих західних схем вирішення забезпечення прозорості процесу державного управління, результативної взаємодії державних службовців та політиків усіх рівнів з інститутами громадянського суспільства, реалізації прав громадян на доступ до суспільно значимої інформації показало, що вони не цілком адаптовані до українських реалій і вимагають серйозного аналізу й модифікації.

Якщо інформатизація бурхливо розвивається тільки “нагорі”, не проникаючи в суспільство, то вона позбавляє громадян можливості стежити за діяльністю державних структур, перевіряти їх, а виходить, не тільки не робить державу прозорішою, а й може підсилити монополію держави на інформацію. Електронізація “згори” дасть у руки правлячої еліти додаткові можливості маніпуляції суспільством та окремою людиною.

Технологія може змінити методи регулювання, але не міняє їхньої суті. Інформаційна відкритість не стане прямим наслідком цифрового забезпечення відносин громадян та державних інститутів і навряд чи приведе до лібералізації суспільних відносин.

Не випадково до організаційної структури інформаційного забезпечення інституту державно-адміністративного та політичного лідерства входять Президент, Верховна Рада, уряд, органи виконавчої влади, органи судової влади, органи державної влади. Ці органи державного управління є розвинутими комунікативними інфраструктурами, орієнтованими на збір інформації на всій території країни та її обробку в інтересах органів влади, підприємств, установ організацій і громадян. Саме ці відомства можуть внести вирішальний вклад у формування державних інформаційних ресурсів. Завдання полягає в тому, щоб визначити такий порядок взаємодії міністерств, агентств і служб, що забезпечить ефективне використання інформації і засобів її обробки і поширення, що знаходяться в їхньому розпорядженні.

Найважливішими компонентами системи інформаційного забезпечення виступають: а) інформаційні ресурси органів державної влади, що складають державну і службову таємницю; б) інформація, що має конфіденційний характер, нескладової службової таємниці, доступ до якої, її обробку і збереження здійснюються органами державної влади; в) інформація, що не підлягає обмеженню в поширенні й у доступі до неї, знищення або перекручування якої може нанести шкоду органам державної влади; г) система інформаційної безпеки.

Генераторами інформаційних ресурсів, що виконують функції збереження і поширення інформації, є органи державного та муніципального управління, що формують різного роду управлінські документи. Державна політика в галузі формування інформаційних ресурсів повинна передбачати їхню раціональну інтеграцію, що дозволить істотно підвищити ефективність функціонування владних структур за рахунок використання всієї накопиченої інформації.

Існують різні рівні управління державними інформаційними ресурсами: регіональний (суб'єкти), локальний (підприємства, організації). Для органів влади різних рівнів актуальним завданням залишається підвищення потужності інформаційних ресурсів, призначених для масової інформаційної взаємодії з населенням. Це особливо важливо нині, адже все ще залишаються складності з одержанням своєчасної й повноцінної інформації, необхідної для ефективного рішення завдань, що постають нині перед органами державної влади.

Така інформація повинна бути представлена в чіткій відповідності з установленим законом порядком і не повинна ущемляти права та законні інтереси фізичних і юридичних осіб. Інформація, доступ до якої можна одержати за допомогою існуючих інформаційних систем, як показав аналіз, найчастіше суперечлива і обмежена в змісті різновиду та форми надання. У зв'язку з цим потрібна реалізація конкретних заходів, що мають за мету підвищення рівня інформаційно-правового забезпечення органів державної влади і органів місцевого самоврядування.

З урахуванням цієї проблеми можна стверджувати, що доцільним є прийняття концепції інформаційного забезпечення парламентської політичної діяльності з можливістю її подальшого коректування залежно від змін, що відбуваються в суспільстві, державі, регіонах країни.

Така концепція покликана, на нашу думку, вирішувати, зокрема, такі завдання: обґрунтування пріоритетних напрямків удосконалення нормативного регулювання порядку формування, збереження і використання інформаційних ресурсів; уточнення порядку доступу до одержання і використання інформації в системі державного управління; аналіз стану ефективності механізмів інформаційного забезпечення парламентської діяльності, визначення сукупності заходів для удосконалення інформаційно-комунікаційної діяльності парламенту.

Наявність розвинутої інформаційної інфраструктури, що інтегрує всі рівні органів державної влади й управління, застосування ефективних засобів збору, систематизації, класифікації, передачі та збереження інформації, сучасних технологій одержання, обробки й аналізу даних стають умовами й показниками ефективності та результативності суб'єктів парламентської політичної діяльності. У зв'язку з цим потрібна інтенсифікація зусиль органів влади з активізації електронної взаємодії органів влади між собою, з органами державної влади суб'єктами політичної діяльності, організаціями й установами.

Оптимізація інформаційного забезпечення парламентської політичної діяльності пов'язана із застосуванням комп'ютерних технологій. Їхне впровадження істотно змінює зміст різних видів управлінської діяльності, виводить на новий рівень інформаційне забезпечення процесів прийняття політичних рішень. Застосування нових інформаційних технологій дозволяє оперативню обробляти “вхідний” потік інформації, виключати дублювання даних, забезпечувати їхню повну систематизацію.

Це висуває високі вимоги до інформаційної культури і професійної компетентності, що відповідає рівневі комп'ютерної грамотності, не лише державних службовців, а й парламентарів-професіоналів. Нині відчувається гострий дефіцит ІТ-спеціалістів на державній службі, є значна нестача кадрів для “інноватики”, повільними темпами здійснюється цільова перепідготовка. Ці обставини стримують формування “електронного уряду” на регіональному рівні як нової моделі функціонування державних службовців і політиків.

Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що вирішення завдань подальшого розвитку системи інформаційного забезпечення парламентської діяльності, підвищення якості інформаційної підтримки діяльності парламентарів-професіоналів та державних службовців залишається досить актуальним. Найбільш значимими завданнями, зв'язаними з підвищенням ефективності реалізації інформаційної політики в парламенті, органах державної влади і управління, доцільно виділити такі: своєчасне формування й актуалізація інформаційних даних, що дозволяють одержувати об'єктивні, оперативні відомості про діяльності суб'єктів та об'єктів державного управління; подальша інформатизація діяльності посадових осіб, що забезпечують виконання повноважень державних органів; забезпечення інформаційної безпеки системи державного управління; розвиток нормативного правового базису, спрямованого на ефективне регулювання суспільних відносин, зв'язаних із забезпеченням



суб'єктів адміністративно-державної та політичної діяльності своєчасною, достовірною, безпечною інформацією з метою ефективної підготовки й реалізації адміністративно-політичних управлінських рішень.

Причини та фактори недостатньої ефективності інформаційного забезпечення суб'єктів адміністративно-державної та політичної діяльності суб'єктів адміністративно-державної та політичної діяльності, серед яких: нерозвиненість організаційної структури управління на рівні суб'єктів; низький рівень інформаційної підтримки діяльності посадових осіб усіх рівнів; перевага вертикальних управлінських впливів та інформаційних зв'язків над горизонтальними. Усе це вимагає оптимальної координації дій з формування ресурсів, подолання міжвідомчих бар'єрів, обґрунтованості вироблених стратегічних і тактичних заходів, пов'язаних з раціональним використанням інформаційних ресурсів управління. У зв'язку з цим пропонується звернути увагу на той факт, що інфраструктура інформаційного простору не знайшла належного відображення в Державному реєстрі. Існує потреба в розробці порядку взаємодії суб'єктів при формуванні державного інформаційного ресурсу.

Таким чином, проведений аналіз дозволяє сформулювати такі висновки.

Поняття “електронного уряду”, що розглядається не тільки як організаційно-технологічна побудова системи державного управління, заснована на використанні сучасних ІКТ і мережної інфокомунікаційної інфраструктури. Як постіндустріальна філософія державного управління вона заснована на тому, що сучасні ІКТ надають державній владі якісно нові можливості інфокомунікаційної взаємодії з громадянами й комплексне забезпечення їм усього спектра державних послуг в індивідуальному порядку й онлайн-овому режимі. Таким чином, у сфері взаємодії державної влади із громадянським суспільством механізм PR технологічно трансформується і вбудовується в більш комплексний за функціональними та технологічними можливостями мережний механізм інтерактивних інфокомунікаційних взаємодій.

Поліпшення механізмів інформаційної взаємодії держави як адміністративно-політичного інституту із суспільством та його громадянами за допомогою реалізації програми “Електронний уряд” сприятиме підвищенню якості наданих організаціям і громадянам державних послуг; спрощенню процедури і скороченню термінів їхнього надання; упровадженню єдиних стандартів обслуговування громадян; підвищенню відкритості інформації про діяльність органів державної влади, а також допоможе розширити можливості особистої участі організацій, громадян і інститутів суспільства в процедурах формування й експертизи рішень, прийнятих на всіх рівнях державного управління; забезпечити оперативність діяльності суб'єктів владних повноважень та необхідний рівень інформаційної безпеки “електронного уряду”.

Технології “електронного уряду” сприятимуть перенесенню пріоритетів у діяльності органів влади від відомчих інтересів до задоволення потреб суспільства та громадян.

Подальші напрями наукових досліджень означеної проблематики стосуватимуться виявлення таких механізмів та засобів:

– удосконалювання інформаційного забезпечення інституту політичного лідерства в регіонах шляхом поліпшення якості інформаційних ресурсів, від яких залежить ефективність прийнятих рішень та реалізація державної інформаційної політики;

– забезпечення якісного електронного обміну інформацією між структурами державної влади, підприємствами, організаціями, установами, інститутами громадянського суспільства;

– удосконалювання нормативно-правового регулювання інформаційної забезпеченості інституту політичного лідерства, прийняття спеціального закону, що регулює правовідносини в галузі електронного документообігу;

– підвищення ефективності взаємодії регіональних інформаційно-комунікативних систем з структурами, у розпорядженні яких знаходяться державні інформаційні ресурси;

– підвищення кваліфікації державних службовців;

– запровадження нових підходів до формування кадрового складу державної служби шляхом конкретизації кваліфікаційних вимог до державних службовців в галузі володіння ними сучасними інформаційними технологіями.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 року. – Х. : Фолио, 2009. – 160 с.

2. *Кинг Л.* Как разговаривать с кем угодно, когда угодно и где угодно / Л. Кинг при участии Б. Джилберта ; пер. с англ. – 4-е изд. – М. : Альпина Бизнес-Букс, 2009. – 204 с.

3. *Котлер Ф.* Маркетинг государственных и общественных организаций / Ф. Котлер, Н. Ли ; пер. с англ. ; под ред. С. Г. Божук. – СПб. : Питер, 2008. – 384 с.

4. *Левик Б. С.* Розвиток концепції національної безпеки і оборони України в програмних документах українських політичних партій в період 1992 – 2009 рр. (воєнно-історичний аспект) : автореф. дис. ... к.і.н. : спец. 20.02.22 “Військова історія” / Б. С. Левик. – Л., 2010. – 17 с.

5. *Морозова Е. Г.* Политический рынок и политический маркетинг: Е. Г. Морозова. – М. : РОССПЭН, 1999. – 247 с.

6. *Цікул І.* Трансформація інституту партійного лідерства в сучасній Україні (гендерний підхід) / І. Цікул // Політична наука в Україні: стан і перспективи: матеріали всеукраїнської наукової конференції (Львів, 10-11 травня 2007 р.) / уклад. М. Поліщук, Л. Скочиляс, Л. Угрин. – Львів, ЦПД, 2008. – С. 204–210.

7. *Шварценберг Р. Ж.* Политическая социология. В трех частях / Р. Ж. Шварценберг ; пер. с фр. – М., 1992. – Ч. 1. – 180 с.

8. *Штромайер Г.* Політика і мас-медіа / Г. Штромайер ; пер. з нім. А. Орган. – К. : ВД “Києво-Могилянська академія”.

*Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.*

УДК 331.5.024.54

*М. М. МЕДВІДЬ, Я. В. МАЦЕГОРА, І. В. ВОРОБІЙОВА*

**ОБҐРУНТУВАННЯ НЕОБХІДНОСТІ ПРОВЕДЕННЯ  
ОРГАНІЗАЦІЙНО-ШТАТНИХ ЗАХОДІВ ЩОДО ВДОСКОНАЛЕННЯ  
СТРУКТУРИ ВЕРБУВАЛЬНИХ ПІДРОЗДІЛІВ І ПІДХОДІВ  
ДО ПРОФЕСІЙНО-ПСИХОЛОГІЧНОГО ВІДБОРУ  
НА ПОСАДИ ВЕРБУВАЛЬНИКІВ**

*Запропоновано організаційно-штатну структуру вербувального підрозділу та підходу до професійно-психологічного відбору вербувальників з урахуванням міжнародного досвіду зайнятості найманих працівників у військових формуваннях та ресурсних можливостей внутрішніх військ МВС України.*

**Ключові слова:** державне регулювання, галузева зайнятість, військова служба за контрактом, комплектування військових посад.

*On the basis of the international experience of employment of hired workers in military formations and resource opportunities of i Interior Troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine the organizational and staff structure of recruiting units and approaches to professional and psychological selection of recruiters is offered.*

**Key words:** governmental regulation, industrial employment, contract based military service, manning of the military posts.

Серед проблем професіоналізації військових формувань України найбільш актуальною на сьогодні є завершення їх переходу на контрактний спосіб комплектування. Зміна способу комплектування військових формувань призвела до виходу їх частин та підрозділів на ринок праці для пошуку найманих працівників. Аналіз заповнення посад військовослужбовцями контрактним способом за 2002 – 2010 рр. свідчить про те, що Збройні Сили (ЗС) України, внутрішні війська (ВВ) МВС України та Державна спеціальна служба транспорту як роботодавці є неконкурентоспроможними [2, с. 59].

У сучасних умовах соціальний захист економічно активного населення здійснюється через активну та пасивну політику держави на ринку праці. Активна політика держави на ринку праці передбачає: створення систем (служб) зайнятості, служб соціальної допомоги молоді, сприяння створенню нових робочих місць у державному секторі, у тому числі шляхом організації громадських робіт; стимулювання розвитку приватного дрібного і середнього підприємництва як джерела робочих місць; надання позик безробітним для заснування підприємницької діяльності; професійну підготовку і перепідготовку робочої сили; вирішення проблем молодіжного безробіття; збільшення галузевої і регіональної мобільності праці; інші форми активізації ділового життя і зайнятості [6, с. 244].

Виходячи з міжнародного досвіду державного регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях, необхідно розробити активну політику військового формування на ринку праці, яка полягатиме, у першу чергу, у створенні вербувальних (рекрутингових) підрозділів.

У Головному управлінні ВВ МВС України створено вербувальну службу, у територіальних командуваннях – вербувальні групи; у військових частинах та підрозділах є військовослужбовці, які виконують функції вербувальників. Варто звернути увагу на те, що згадані посадові особи на рівні військової частини часто залучаються до несення служби у нарядах, виконують інші завдання і, як правило, їх діяльність щодо вербування зводиться суто до роботи з документами. Освіта вербувальників не відповідає їх діяльності.

Вивчаючи досвід США, О. Г. Разумцев звертає увагу на те, що відбір кандидатів здійснюється постійно в пунктах вербування, які розташовані на всій території країни, спеціально підготовленими сержантами-вербувальниками. В їхній роботі важливе значення мають прямі контакти і листування з потенційними кандидатами на посади військовослужбовців. За статистичними даними, для того щоб завербувати одного добровольця, необхідно підтримувати контакти з 24 кандидатами. Тому для укладання потрібної кількості контрактів близько 20 тис. вербувальників змушені кожного року працювати майже зі всією молоддю країни [5].

У ЗС України протягом 2008 р. було створено 25 територіальних центрів комплектування, на що держава виділила відповідні кошти, а за рахунок організаційно-штатних заходів – трудові ресурси. Територіальні центри комплектування могли б комплектувати й інші військові формування, проте відповідно до теорії конкуренції це неможливо. В інших військових формуваннях заходи, пов'язані зі створенням вербувальних підрозділів, не фінансуються, і цим формуванням треба самостійно шукати ресурси для цього.

Отже, необхідність створення таких підрозділів у ВВ зумовлена потребою забезпечення найманими працівниками, постійною плінністю кадрів та неможливістю збільшення видатків з державного бюджету на підвищення грошового утримання військовослужбовців.

Метою статті є визначення організаційно-штатної структури вербувального підрозділу та розроблення системи професійного відбору військовослужбовців на посади вербувальників.

Для обґрунтування організаційно-штатної структури необхідно визначити, хто такий “вербувальник” і які види його діяльності.

*Вербувальником* називається працівник вербувального підрозділу, який займається підбором персоналу. Його діяльність полягає не лише в безпосередньому пошуку потрібних кандидатів, а й у тому, щоб оцінити їх компетентність та корисність як майбутніх військовослужбовців військової служби за контрактом.

*Види діяльності:* розміщення інформації про відкриті вакансії (спеціальні сайти, друковані видання, оголошення тощо); самостійний пошук резюме

кандидатів, що відповідають певним вимогам; розвиток інформаційних технологій для роботи вербувального підрозділу (у тому числі автоматизація баз даних); телефонування, відправлення листів, запрошення на співбесіду; проведення співбесід (попередніх або з участю командира військової частини, який приймає на військову службу); ознайомлення кандидата з умовами проходження військової служби, керівними документами; ознайомлення кандидата з рішенням командира військової частини щодо проходження військової служби; підготовка звітів про проведену роботу.

Важливе значення для роботи вербувального підрозділу мають професійні навички його працівників: розуміння кадрової політики військової частини; поінформованість про специфіку роботи на деяких посадах у військових частинах; знання психології спілкування; знання ділового етикету. Ключовими показниками при цьому є професійні заслуги кандидатів, досвід і стаж їх військової служби.

Вербувальник як експерт досліджує формальний документ – резюме, і в такій ситуації насамперед виявляються його компетенція, уважність, інтуїція. Результатом же професійного вивчення формального документа має стати неформальний висновок вербувальника про ступінь відповідності претендента вимогам (очікуваням) командира військової частини. Завдання вербувальних підрозділів – не просто знайти формально відповідних кандидатів, а підібрати людей, які відповідають корпоративній культурі та завданням військової частини ВВ.

Із усього переліку послуг на ринку рекрутингу вербувальні підрозділи військових формувань здійснюватимуть лише так званий “персональний ресерчер” – попередній підбір кандидатів, після якого замовник самостійно відбирає претендентів на посаду. Іншими словами, така послуга – це процес рекрутингу, скорочений до одного етапу – пошуку потенційних кандидатів з наданням замовникові лише звіту про ринок кандидатів (їх імена, місця роботи, контактна інформація тощо) [7, с. 13].

Дослідження, проведені соціальною службою Українського центру економічних і політичних досліджень ім. Олександра Разумкова 11–17 квітня 2008 р., показали, що за віковою ознакою найвищу готовність до служби за контрактом демонструють молоді люди віком 18 – 29 років [5, с. 2]. Зважаючи на цей факт та проведені відповідні дослідження, як один із способів роботи вербувальників пропонуємо викладання в середніх школах та вищих навчальних закладах I-II рівнів акредитації предмета “Захист Вітчизни”.

У профорієнтаційній роботі ніхто не зможе переконливіше розповісти про особливості служби військовослужбовця за контрактом, ніж він сам. З урахуванням досвіду зарубіжних країн і кадрової політики військових формувань України, що спрямована на підвищення статусу сержанта, пропонуємо до структури вербувального підрозділу ввести військові посади і призначати на них сержантів. Як варіант це може бути вербувальне відділення на базі однієї з військових частин, розташованих у певному регіоні. Очолювати такий підрозділ повинен офіцер.

У внутрішніх військах МВС України є шість типів військових частин і підрозділів за виконанням основних службово-бойових завдань, які на них покладені. Тому й вербувальники повинні бути колишніми представниками таких типів військових частин та підрозділів, які є у регіоні.

Як свідчить аналіз досвіду діяльності рекрутингових (вербувальних) підрозділів [1, с. 71–73, 96–97], для ефективної роботи до їх складу необхідно ввести також психолога та оператора ПК. Одним із завдань психолога має бути визначення, до якого типу військової частини ВВ направити кандидата з урахуванням його якостей. Така потреба виявлена в результаті проведених досліджень [3]. До завдань оператора ПК входить розвиток інформаційних технологій у роботі вербувального підрозділу.

Для забезпечення мотивації професійного зростання військовослужбовців у вербувальному підрозділі пропонується орієнтовна структура (рисунок).

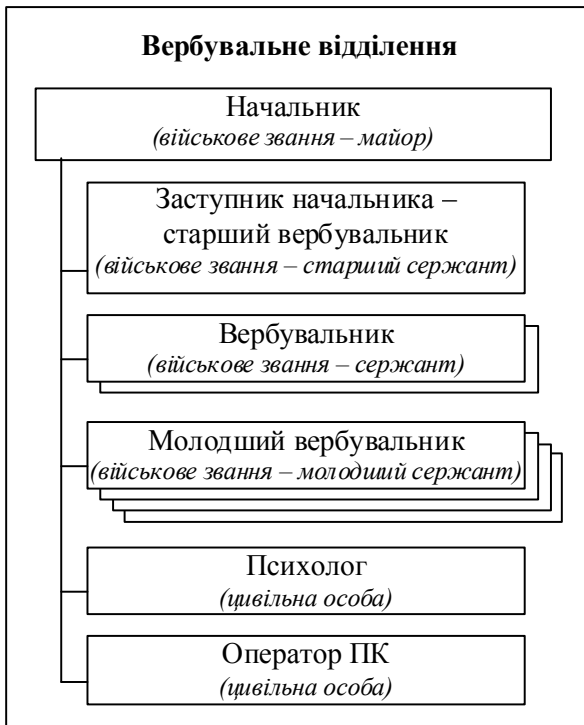


Рисунок. Орієнтовна структура вербувального підрозділу

Організація процесу вербування потребує спеціальної підготовки. Офіцери-вербувальники повинні пройти навчання за спеціальністю “Менеджмент

персоналу”, а сержанти – перепідготовку на відповідних спецкурсах. Серед вищих військових навчальних закладів України найбільш адаптована для цього Академія ВВ МВС України, яка готує спеціалістів з менеджменту. Цей заклад міг би виконувати відповідні замовлення і для інших військових формувань.

Для створення вербувального підрозділу доцільно розглядати організаційно-штатні заходи щодо перерозподілу штатних одиниць лише підрозділів по роботі з особовим складом. Якщо можливості ВВ створити вербувальні підрозділи обмежені, то перших шість підрозділів рекомендується розмістити на території однієї з військових частин кожного регіону, що належить до регіонів з найменш сприятливими умовами зайнятості найманих працівників у військових формуваннях, тобто у АР Крим, Дніпропетровській, Донецькій, Запорізькій, Київській та Одеській областях. З урахуванням принципів маркетингу та розміщення продуктивних сил слід вибирати військову частину, яка розташована найближче до центру міста.

Варто звернути увагу на те, що п’ять визначених регіонів збіглися з пунктами постійної дислокації територіальних командувань ВВ МВС України (Північного, Східного, Центрального, Південного та Кримського відповідно), що дає можливість провести організаційно-штатні заходи в межах ТрК. Цей процес буде менш помітний, якщо враховувати відношення штатної чисельності частин ВВ регіону до штатної чисельності вербувального підрозділу порівняно з іншими регіонами. Пропонується також для запобігання використанню персоналу вербувального підрозділу не за призначенням підпорядковувати його відділу кадрів ТрК.

Для забезпечення ефективної роботи вербувального підрозділу, формування і підтримки професійних та психологічних якостей його персоналу, необхідних для успішного виконання певних завдань, що покладаються на нього, важливе значення мають професійний відбір військовослужбовців на посади вербувальників та їх імідж.

Вербувальником повинна бути особа, що має досвід служби і знання з особливостей служби в усіх шести типах військових частин ВВ. Тому обов’язковим є проведення відбору на посади вербувальників із військовослужбовців-контрактників (вторинний відбір). Завданням такого відбору є визначення доцільності використання кандидата для виконання специфічних, відповідальних, найчастіше пов’язаних з управлінням людьми завдань. До сфери професійно-психологічного дослідження потрапляють питання стосовно авторитету претендента серед співслужбовців, а також щодо його мотиваційних, комунікативних, аналітичних і стратегічних навичок.

Зазначимо, що вербувальник є іміджевою фігурою у внутрішніх військах. Так, найчастіше кандидат уперше близько знайомиться з ВВ саме через вербувальника. Відповідно вербувальник як своїм зовнішнім виглядом, так і своїми діями, манерою спілкування, професійною підготовкою і загальною обізнаністю має наблизитися до образу військовослужбовця, подібними до якого прагнуть стати кандидати в результаті свого професійного навчання та розвитку. Проте з

цього питання потрібно додержуватися “золотої середини”: запропонований зразок для наслідування повинен бути потенційно досяжним для претендента, який відповідає вимогам до професії військовослужбовця ВВ.

Вербувальник має бути харизматичною особою, вірити у свою справу. Так, для того щоб вмотивувати до служби у внутрішніх військах, він сам повинен бути впевнений у доцільності вибору професії військовослужбовця, а також знати і підтримувати традиції, що склалися у ВВ.

Працівник вербувального підрозділу, на якого покладено відповідальність за долю кандидата, повинен мати неабиякі аналітичні здібності, зокрема: уміти співвіднести наявні якості у кандидатів з вимогами до професії військовослужбовця; урахувати особливості мотивації претендента, які впливають на розвиток його професійно важливих якостей; зважати на можливість компенсації необхідних якостей; урахувати вплив типових соціально-побутових проблем претендентів та співвідносити їх із соціально-економічним станом у регіоні для визначення плинності кадрів тощо.

На начальника вербувального підрозділу покладається також стратегічна функція, яка полягає в такому: приймання рішень щодо груп молоді, на які потрібно спрямовувати роботу підрозділу, щодо каналів і форм надання інформації про наявні посади, щодо партнерів профорієнтаційного процесу (школи, технікуми, біржі праці тощо), щодо пріоритетних засобів стимулювання до службово-бойової діяльності в певному регіоні (стабільність грошового утримання, можливості отримання професії, можливості саморозвитку і компенсації небажаних для чоловіків характерологічних рис, полегшення працевлаштування у майбутньому тощо). Особливо важливою ця функція є в умовах обмеженого фінансування виконання покладених на підрозділ завдань.

Отже, основою професійно-психологічного відбору вербувальника мають бути:

- досвід служби, компетенція та авторитет серед співслужбовців;
- стратегічні здібності (планування, вибір партнерів, розподіл обмежених ресурсів, визначення пріоритетів);
- власна вмотивованість (осмисленість виконуваних професійних функцій, повага до ВВ);
- аналітичні здібності (вміння приймати рішення з урахуванням багатьох змінних, брати на себе відповідальність за власне рішення);
- комунікативні вміння (у тому числі й уміння виявляти основні мотиви претендентів, уміння встановлювати контакт, завойовувати довіру, харизматичність);
- здібності діловодства (вміння сумлінно, акуратно, монотонно працювати з великим обсягом документації).

Вирішуючи завдання професійно-психологічного відбору, психологи акцентують увагу на ролі вербувальника, на іміджевому складнику цієї посади. Так, традиційно професійно-психологічний відбір ґрунтується на посадових



обов'язках, проте в цьому випадку орієнтація лише на посадові завдання може призвести до небажаного результату. Річ у тому, що з наведеними вище посадовими обов'язками – розміщення інформації про відкриті вакансії, пошук резюме підхожих претендентів, телефонування та листування, ознайомлення кандидата з рішенням щодо можливості проходження ним військової служби за контрактом – традиційно найкраще справляються жінки-військовослужбовці (акуратні, здатні до кропіткої, монотонної роботи, з гарними показниками комунікативної компетентності). Проте варто підкреслити, що найважливіше завдання вербувальника – бути об'єктом для ідентифікації претендента з військовослужбовцем ВВ, і при такій постановці завдання залучення жінки до роботи на посадах вербувальника є не доречним.

Щодо створення диференційованого психографічного опису професії вербувальника необхідно розподілити функції, що виконують військовослужбовці вербувального підрозділу, на стратегічні (планування роботи підрозділу), представницькі (проведення співбесід, агітаційних виступів та ін.), аналітичні (аналіз резюме, співвіднесення якостей претендента з вимогами військово-облікових спеціальностей) та з діловодства (ведення документації, розміщення інформації на сайтах, пошук резюме, листування тощо) поміж посадами старшого вербувальника, вербувальника і молодшого вербувальника. Відповідно до цього розподілу функцій потрібно внести відмінності у психограми зазначених категорій вербувальників.

Однак остаточно про професійно важливі якості вербувальників можна говорити лише після проведення емпіричного дослідження. Сутність цього дослідження полягає у традиційному для професійно-психологічних досліджень порівнюванні показників за психологічними якостями у високо- і слабоефективній групі фахівців. Планування такого емпіричного дослідження порушує, передусім, питання про показники ефективності діяльності вербувальника. Такими показниками можуть бути:

- відсоток претендентів, що підписали контракт на військову службу завдяки роботі вербувальника;
- кількісний і якісний склад охопленої вербувальниками молоді;
- кількість залучених до співпраці структур (шкіл, навчальних і виховних закладів, бірж праці, сайтів, друкованих джерел, радіо- і телеканалів тощо);
- укомплектованість військових частин ВВ у регіоні;
- показники плинності серед військовослужбовців-контрактників у регіоні.

Крім того, можуть вводитися додаткові коефіцієнти, пов'язані із такими зовнішніми умовами вербувальної роботи в регіоні: грошове забезпечення військовослужбовця військової служби за контрактом відносно до середньої заробітної плати в регіоні; частка безробітних у загальній величині до економічно активного населення; витрати на нерухомість (оренда та купівля житла); географічне розташування регіону поряд з більш соціально-економічно розвинутою країною.

Наступним завданням є добір психологічних і статистичних методів для порівнювання високо- і слабоефективної груп вербувальників та визначення їх професійно важливих якостей. Для його виконання можна використовувати розроблений в Академії ВВ МВС України автоматизований психодіагностичний комплекс “Психодіагностика”. Він дає можливість застосовувати комплекс тестів, що охоплюють усі якості особистості (темперамент, здібності, стани, характерологічні й особистісні особливості тощо), та створювати профілі під час роботи з новою професійною вибіркою. Так, у “Психодіагностику” закладено процедуру, завдяки якій у процесі роботи з новою вибіркою (що диференційована за критерієм ефективності) можливе визначення професійно важливих якостей та норм (“профілів”) і використання їх у подальшому професійно-психологічному відборі претендентів на нові військові спеціальності.

Відповідно до мети статті є визначення організаційно-штатної структури вербувального підрозділу та розроблення системи професійного відбору військовослужбовців на посади вербувальників. Після створення запропонованих вербувальних підрозділів у ВВ МВС України необхідно провести додаткові емпіричні дослідження, спрямовані на професійно-психологічний відбір військовослужбовців-контрактників на посади вербувальників, а також дослідження, пов’язані з визначенням ефективних методів та способів роботи вербувальних підрозділів на ринку праці.

#### Література:

1. *Іванов А. И.* Рекрутинг: как это делается в России / А. И. Иванов. – Ростов-н/Д. : Феникс ; СПб. : Ост, 2006. – 176 с.
2. *Медвідь М. М.* Методологічні засади кадрового забезпечення військових формувань / М. М. Медвідь // Честь і закон. – 2010. – № 4. – С. 55–61.
3. Професійний відбір у внутрішні війська МВС України (шифр – “Відбір”) : звіт про НДР (заключ.) 14.12.04 / Акад. ВВ МВС України ; кер. П. П. Круть ; викон. : М. М. Медвідь [та ін.]. – Х., 2004. – 214 с. – Інв. № 73.
4. Професіоналізація української армії: громадська думка // Додаток до журн. Національна безпека і оборона. – 2008. – № 5. – 12 с.
5. *Разумцев О. Г.* Комплектування Збройних Сил України: досвід, проблеми, перспективи [Електронний ресурс] / О. Г. Разумцев // Офіційний веб-сайт національного інституту Українсько-Російських відносин. – Режим доступу : [http://www.niurg.gov.ua/ukr/publishing/panorama3\\_4/razum\\_t.htm](http://www.niurg.gov.ua/ukr/publishing/panorama3_4/razum_t.htm).
6. *Шевченко Л. С.* Ринок праці: сучасний економіко-теоретичний аналіз : монографія / Л. С. Шевченко. – Х. : Вапнярчук Н. М., 2007. – 336 с.
7. *Шукіс І. З.* Проблеми становлення рекрутингових агентств у період фінансово-економічної кризи в Україні / І. З. Шукіс, В. В. Скрипнік, Я. С. Стівпа // Вісник Дніпропетр. держ. фін. акад. : зб. наук. пр. – Дніпропетр., 2009. – № 2. – С. 11–16. – (Серія “Економічні науки”).

*Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.*

УДК 35.072:316.61

*Н. Ф. СЕЛЮТІНА*

## **МОЖЛИВОСТІ ТА ОБМЕЖЕННЯ ЗАСТОСУВАННЯ СОЦІОКУЛЬТУРНОГО ПІДХОДУ У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Визначено зміст соціокультурного підходу та розглянуто можливості й обмеження застосування соціокультурного підходу до аналізу системи державного управління як соціальної системи з акцентом на процесі взаємодії влади та населення.*

**Ключові слова:** соціокультурний підхід, принципи соціокультурного підходу, можливості та обмеження соціокультурного підходу.

*The article defines the content of socio-cultural approach and discussed the possibilities and limitations of the use of socio-cultural approach to the analysis of public administration as a social system with emphasis on the interaction of government and the public.*

**Key words:** socio-cultural approach, the principles of socio-cultural approach, capabilities and limitations of socio-cultural approach.

Важливість культури для життєдіяльності сучасного соціуму підкреслюють багато вчених у різних сферах соціогуманітарного знання. Сьогодні культура “виступає як основна якісна характеристика певного соціуму; поняття культури характеризує суспільство-систему якісно, в якісній перспективі, через якість соціального життя висловлює рівень і міру досягнень у плані оволодіння силами природи і своїми власними соціальними зв’язками і відносинами” [8, с. 43].

Однією з основних складових суспільного життя є сфера державного управління, в якій приймаються суспільно значущі рішення щодо напрямку розвитку соціуму. Сучасні дослідження системи державного управління вкрай потребують застосування соціокультурного підходу, його методології для виявлення латентних причин поведінкових практик політико-адміністративної еліти та як окремих соціальних груп населення, так і всіх членів українського суспільства; мотивів і результатів взаємодії влади та населення. Тому актуальним постає питання щодо потенціалу і обмежень застосування соціокультурного підходу у сфері державного управління.

Для розуміння способів антропологічної інтерпретації життєвих форм значний інтерес становлять структурно-логічні схеми аналізу культури, запропоновані та обґрунтовані у працях антропологів, зокрема британських соціальних антропологів Б. Маліновського та А. Редкліфф-Брауна і американських культурантропологів Ф. Боаса і Л. Уайта.

У зарубіжній науковій літературі основний масив публікацій з проблематики соціокультурного підходу виконаний психологами, які популяризують і розвивають вчення Л. С. Віготського. У цих публікаціях не ставиться методологічне завдання розробки соціокультурного підходу. Автори обмежуються роз'ясненням ідей Л. С. Віготського і демонстрацією їх значущості у різних прикладних аспектах.

У загальних формулюваннях науковців визнана продуктивність для соціокультурного підходу таких підходів як системно-діяльнісний, суспільно-формаційний (К. Маркс), соціокультурний (М. Вебер, П. Сорокін), структурно-функціональний (Т. Парсонс, Р. Мертон).

У сучасній соціальній науці виділення інституційного аспекту суспільства в окрему предметну галузь відповідає поглядам Т. Парсонса, Ю. Габермаса, Е. Гідденса, П. Бергера, Т. Лукмана, Дж. Тернера та інших учених. На їх загальну думку, інституціоналізація висловлює процес і результат структурного та функціонального сполучення культури і соціальної системи.

У небагатьох оглядах спроб концептуалізації соціокультурного підходу констатується, що його методологічна розробка активно ведеться російськими філософами, до числа яких відносять О. Ахієзера, В. Біблера, М. Кагана, М. Лапіна, В. Стьопіна, Б. Єрасова, С. Крапівенського, М. Петрова, В. Фофанова. Слід звернути увагу на напрацювання в межах соціокультурного підходу таких учених, як С. Кідріна, Н. Черниш, С. Бабенко, О. Ровенчак, О. Воловодова, М. Резнік.

Метою статті є визначення потенціалу і обмежень застосування соціокультурного підходу у сфері державного управління.

Процес становлення поняття соціокультурності, перед тим як зайняти одне з основних місць у методології соціогуманітарних наук, має декілька етапів:

- етап 1 (кін. XVIII ст. – кін. XX ст.) – соціокультурне усвідомлювалось лише як наслідок історичного розвитку суспільства, як його продукт. Людина виступає як творець культурного світу, але не як його продукт, результат самої культури;
- етап 2 (друга пол. XX ст. – XXI ст.) – активна роль культури починає все більше фіксуватися суспільною свідомістю і привертає до себе увагу фахівців різних галузей соціально-гуманітарного знання. Однак принципово нове розуміння місця і ролі культури у функціонуванні та розвитку соціуму формується не одноактно [3, с. 27].

Сутність соціокультурного підходу як форми системного підходу полягає у спробі розгляду суспільства як “деякої цілісності”. За основу береться його розуміння як єдності культури та соціальності, що утворюються та перетворюються діяльністю людини. У другій половині XX ст. Е. Тірік'ян визначав, що загальна теорія соціальної реальності сьогодні не може обійтися без синтезу соціологічних і культурантропологічних підходів, які вивчають відповідно два взаємопов'язані аспекти цієї реальності – соціальні інститути та культуру. За інституційними (нормативно опосередкованими) феноменами соціального життя знаходяться “глибинні” позаінституційні структури, які традиційно вивчає антропологія на прикладі примітивних суспільств. Без розуміння останніх

неможливо проникнути на “онтологічний” рівень соціокультурної реальності, що охоплює собою сутнісні моделі людського існування [4, с. 142–160].

За визначенням Н. Черниш і О. Ровенчак, зміст соціокультурного підходу в тому, що в межах цього підходу існування та розвиток людства вивчають через призму співвідношення соціальності і культури. Саме біном “соціокультурне” відображає безперервне органічне поєднання соціального та культурного. Специфіка соціологічного варіанту соціокультурного підходу полягає в аналізі суспільства як єдності культури та соціальності в його конкретно-історичних формах [8, с. 38].

За визначенням М. Лапіна, в межах соціокультурного підходу суспільство розуміється як єдність культури та соціальності, яка утворюється та перетворюється діяльністю людини. Специфіка соціокультурного підходу в тому, що він інтегрує три виміри людського буття (людини в її співвідношенні із суспільством, характер культури, тип соціальності) саме як фундаментальні. Кожний вимір не зводиться до інших і не виводиться з них, але при цьому всі вони взаємопов’язані і впливають один на одного як найважливіші складові людських спільнот [5, с. 3–4].

Соціокультурний підхід М. Лапін конкретизував у таких принципах:

– *принцип людини активної* (акцентує увагу на багато вимірності людини як біо-соціо-культурної істоти та на елементах структури особистості як суб’єкту дій. Сама дія суб’єкту розуміється як компонент взаємодії з іншими суб’єктами);

– *принцип взаємопроникнення культури й соціальності* (у будь-якій людській спільноті є в наявності два рівнозначні виміри – культурний і соціальний, які знаходяться у постійному взаємозв’язку та взаємовпливі);

– *принцип антропосоціетальної відповідності* (сумісність особистісно-поведінкових характеристик суспільства, яке розглядається як єдність культури і соціальності);

– *принцип соціокультурного балансу* (динамічна рівновага між культурними (потреби, цінності, інтереси суб’єктів діяльності) і соціальними (функції, структури, суспільні процеси) компонентами як умова стійкості суспільства);

– *принцип симетрії і взаємозворотності соціетальних процесів* (кожному суспільному процесу відповідає протилежно направлений процес, а під час переходу процесу з однієї стадії в іншу, він може перетворюватись у свою протилежність);

– *принцип незворотності еволюції соціокультурної системи як цілого* (чим більше система віддаляється від точки рівноваги порушується симетрія процесів і структур, підвищується ймовірність біфуркації і переходу до нового, незворотного стану системи як цілого) [5, с. 6].

Основним об’єктом аналізу А. Ахієзера є розкол цілісності, який представлено в боротьбі протилежних ідеалів – вічового (соборного, ліберального) і авторитарного (абсолютистського, тоталітарного). Саме розкол задає циклічний інверсійний розвиток від вічового ідеалу до авторитаризму і назад. Розвиток – це постійний пошук компромісу між цими полюсами. Основна причина виникнення суспільної кризи, за визначенням А. Ахієзера, – це розкол, при якому конфлікт розглядається як “конфлікт двох типів конструктивної

напруженості (локального і суспільства в цілому)” [1, с. 125], внутрішнє протиріччя між локалізмом та державністю, конфліктом частин суспільства між собою і державою як цілим. Подолання розколу, за А. Ахієзером, у культурі, у здібності суспільної свідомості осмислити цілісність історії своєї держави.

Слід відмітити, що А. Ахієзер і М. Лапін у своїх працях прийшли до певної спільності результатів. За визначенням багатьох учених, це не випадково. У своїх дослідженнях соціокультурної динаміки Росії М. Лапін базується на принципі сумісності особистісно-поведінкових характеристик людини й соціетальності, він відмічає протистояння ліберальної та традиційної цивілізацій й наприкінці приходять майже до тієї ж моделі соціокультурних трансформацій Росії, що і А. Ахієзер.

До переваг соціокультурного підходу (тієї версії, в якій суспільство трактується як надорганічна соціальна система з різним ступенем складності) можна віднести взаємозв'язок різних сфер наукового знання через ідею системи та її еволюції. Системно-еволюційне бачення світу дозволяє помітити загальну властивість усього сущого: існування систем різного сорту і в неорганічному, і в органічному, і в соціальному світі, які зазнають різновекторні трансформації [8, с. 41].

Про незаперечні переваги соціокультурного підходу свідчать результати аналізу соціальних змін, який здійснювали вчені з різних галузей соціогуманітарного знання. Соціокультурний підхід має багатий потенціал для дослідження трансформаційних процесів посткомуністичних суспільств, у тому числі й системи державного управління в цих суспільствах і, особливо, процесу взаємодії представників влади та населення. Специфіка цього підходу дає нову розмірність в аналізі соціальних трансформацій, виявляє додатковий культурний пласт в аналізі суспільного розвитку і державного управління, яке визначає вектор цього розвитку. Як було продемонстровано у роботах Лапіна й Ахієзера, соціокультурний підхід на прикладі Росії фокусується на глибинних і стійких соціально-ціннісних структурах, які визначають об'єктивні межі для трансформації російського суспільства, виявляє соціокультурні підстави, що дозволяють пояснити відхилення ходу реформ від планів. Одночасно він пояснює різноманіття проявів соціальних процесів в різних культурно-історичних контекстах. Саме застосування соціокультурного підходу надає можливість досліджувати глибинні, латентні причини поведінкових практик діяльності державних службовців та основи взаємодії влади і населення на різних рівнях державної влади.

У межах цього підходу суспільство розглядається як складний соціокультурний об'єкт, визначаються соціально-культурні програми діяльності, поведінки й взаємодії членів суспільства, які історично накопичуються, таким чином забезпечується передача соціального досвіду від покоління до покоління. Він надає можливість визначити соціокультурні обмеження, його соціетальну природу, чим обумовлюється формування культурних зразків. Саме соціокультурний підхід акцентує увагу на взаємодії особистості і суспільства, громадянина чи об'єднання громадян і влади, і характер цієї взаємодії розглядається як один з визначальних напрямів соціальних змін. За допомогою соціокультурного підходу виділяються

постійні, стійкі підстави культури, які обумовлюють розвиток конкретного типу суспільства, форми держави. Вони фіксуються як те, до чого можна пристосовуватися, але навряд чи перспективно боротися [2, с. 27].

На фоні багатьох переваг соціокультурного підходу не можна не визначити певні обмеження його застосування до аналізу суспільних змін. У результаті дослідження праць засновників соціокультурного підходу та визнаних фахівців, які працюють у межах цього підходу й розвивають його, спостерігається парадоксальна ситуація: соціокультурний підхід активно використовується, але його класичних визначень або загальноновизнаних зразків реалізації у соціогуманітарних науках ще не існує.

У своїх роботах Е. Тюгашев формулює певний сумнів щодо протиставлення культурного і соціального (що включає, зокрема, економічне) при численних дослідженнях економічної культури, політичної культури, ідеологічної культури. У силу цього визначення соціокультурного підходу, сформульоване на основі дихотомії “культурного” та “соціального”, представляється, з його точки зору, недостатньо обґрунтованим [6, с. 16].

Роль цінностей у соціальних змінах у методології соціокультурного аналізу є визначальною за думкою М. Лапіна й А. Ахієзера, але С. Кідріна тут спостерігає логічне протиріччя, коли один з типів цих цінностей визначається як “гальмо суспільного розвитку”. Тому дихотомічний розподіл суспільств на традиціоналістські й ліберальні містить латентне твердження про нездатність або здатність їх розвитку. Отже, поділ суспільних цінностей на “позитивні ліберальні” і “негативні традиційні” створює у даному підході замкнуте логічне коло і зумовлює результати дослідження соціальних змін. Неявно постулюється, що у суспільствах з домінуванням традиційних цінностей (до яких можна віднести Росію) ці зміни неможливі або надзвичайно обмежені [2, с. 27].

Ознаки методологічної кризи соціокультурного підходу відмічають Н. Черниш та О. Ровенчак. Вони дорікають російським філософам в тому, що вони “навіть не розглядають можливості виходу Росії за рамки дихотомії “традиційне – ліберальне/ модерне суспільство” і вбачають потенції соціокультурного розвитку для своєї країни виключно в ступені наближення до цінностей зрілої лібералізації” [7, с. 102].

Концепція посилення провідної ролі культури в сучасних суспільствах займає стійкі позиції в сучасних дослідницьких напрямках. Але до сьогодні залишається невирішеним питання щодо суб’єкта, який створює нові культурні програми, хто є рушійною силою розвитку системи, тому часто розглядають безсуб’єктний розвиток соціальних систем.

Отже, якщо розглядати систему державного управління будь-якої країни крізь призму соціокультурного підходу, то можна констатувати той факт, що її специфіка, особливості, від’ємні характеристики своїм корінням лежать у культурі даного суспільства. При такому підході культура розглядається як загальна основа для відтворення будь-якого суспільства та системи державного управління в ньому і це суспільство завжди виступає одночасно як суб’єкт.

Розвиток культури може бути реалізовано в якості програми відтворення в системі державного управління та в суспільстві в цілому тільки в тому випадку, якщо сама система й суспільство трансформуються відповідно до змін у культурі. Якщо вони не змінюються відповідно до перетворень, настає колосальна соціальна дезорганізація й деградація системи. Проблема тут у відносинах між культурою і системою відносин людей як взагалі у суспільстві, так і в системі державного управління зокрема. Слід пам'ятати, що розкол між суспільством як культурним текстом і суспільством як текстом відносин (в тому числі і державноуправлінських) проходить через кожен особистість.

Підбиваючи підсумки вищевикладеному, можна зазначити таке. Під час використання соціокультурного підходу у сфері державного управління треба враховувати переваги та недоліки даного підходу. Але, на нашу думку, його використання має бути мінімізованим, коли розглядаються структурно-функціональні питання державного управління, а те, що стосується взаємодії будь-яких суб'єктів (державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування одного чи різних рівнів та громадян чи об'єднань громадян) у сфері державного управління, то в даних дослідженнях провідну роль має грати саме соціокультурний підхід, який надасть можливість враховувати латентні причини поведінки суб'єктів взаємодії.

#### Література:

1. *Ахиезер А. С.* Россия: критика исторического опыта / Т. 1: От прошлого к будущему / А. С. Ахиезер. – Новосибирск : Сибирский хронограф, 1998. – 783 с.
2. *Кидрина С. Г.* Социокультурный и институциональный анализ как основа позитивной социологии в России / С. Г. Кидрина // Социологические исследования. – 2002. – № 12. – С. 23–32.
3. *Крапивенский С. Э.* Социокультурная детерминанта исторического процесса / С. Э. Крапивенский // Общественные науки и современность. – 1997. – № 4. – С. 25–33.
4. Критика современной буржуазной социологической теории. – М., 1977. – С. 142–160.
5. *Лапин Н. И.* Социокультурный подход и социетально-функциональные структуры / Н. И. Лапин // Социологические исследования. – 2000. – № 7. – С. 3–12.
6. *Тюгашев Е. А.* Социокультурный подход: эпистемологический статус и содержание / Е. А. Тюгашев // Социальные взаимодействия в транзитивном обществе. – Вып. XIII ; под ред. М. В. Удальцовой. – Новосибирск, 2011. – С. 8–25.
7. *Черныш Н.* Социокультурный подход в социогуманитарных науках: обмен смыслами / Н. Черныш, О. Ровенчак // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2005. – № 4. – С. 92–103.
8. *Черныш Н.* Основные понятия и положения социокультурного подхода и специфика их применения в социологии / Н. Черныш, О. Ровенчак // Социология: теория, методы, маркетинг. – 2006. – № 1. – С. 37–53.

*Надійшла до редколегії 28.08.2013 р.*



УДК 351

С. В. СТЕПАНЕНКО

**ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРОЦЕСІВ  
СУСПІЛЬНОГО ВІДТВОРЕННЯ ТА ВИКОРИСТАННЯ  
НАЦІОНАЛЬНОГО БАГАТСТВА**

*Розглянуто питання підвищення ефективності процесів суспільного відтворення; проаналізовано витoki та раціональне використання національного багатства.*

**Ключові слова:** економіка, суспільне відтворення, національне багатство, процес, взаємодія, виробництво.

*The questions of increase of efficiency of processes of public recreation are examined. Sources and rational use of national riches are analysed in addition.*

**Key words:** economy, public recreation, national riches, process, cooperation, production.

Економіка як народногосподарський комплекс існує не стільки у формі накопичених матеріальних цінностей, скільки у вигляді процесу взаємодії і взаємозв'язків різних господарюючих суб'єктів. Цей складний і багаторівневий процес взаємодії можна розглядати як з позицій окремого підприємства, господарства, ринку, так і з позицій усього народногосподарського комплексу (макроекономіка).

Безперервний процес взаємодії господарюючих суб'єктів проходить на стадіях (або у фазах) виробництва, розподілу обміну та споживання матеріальних благ. Життєдіяльність суспільства передбачає постійний процес споживання матеріальних благ, що вимагає безперервності процесу виробництва. Слід мати на увазі, що дане протиставлення процесів виробництва і споживання є досить умовним, оскільки сам процес виробництва є, по суті, споживанням вироблених раніше матеріальних благ (засобів виробництва). Отже, постійне повторення процесу виробництва називається відтворенням.

З огляду на вищевикладене існує об'єктивна необхідність систематизувати науково-прикладні результати, які стосуються управління економічною системою раціональних відносин суспільного відтворення та використання національного багатства.

Сьогодні існує велика кількість досліджень, присвячених шляхам розвитку суспільного відтворення та збільшенню національного багатства країни. Вагомий внесок у дослідження проблеми національного багатства зробили відомі вчені Р. Дорнбуш [1], З. Ватаманюк, та С. Панчишин [2]. Важливу роль у дослідженні сутності суспільного відтворення відіграють праці таких учених, як М. Квак [4], В. Нестеренко, Л. Каніщенко, А. Чухно [5], О. Тітьоко [6] та ін.

Метою статті є дослідження сутності та циклічності суспільного відтворення як природної властивості економіки, а також огляд національного багатства країни у взаємозв'язку із суспільним відтворенням.

Суспільне відтворення – це економічний процес, в якому власне виробництво, розподіл, обмін і споживання постійно повторюються та відновлюються через результат виробництва – продукт, через відновлення ресурсів, з яких виробляється продукт, якщо ці ресурси є відновлювальними та залучення нових не відтворювальних ресурсів, а також через відновлення та розвиток форм і методів організації праці.

Теорія відтворення займає важливе місце в історії економічної науки. І це не випадково. Функціонування внутрішніх законів ринкової економіки і механізму економічного регулювання проявляється насамперед в суспільному відтворенні – його типах, характері, темпах і соціальних наслідках. На всіх етапах економічного розвитку об'єктивна необхідність відтворення зумовлюється процесом виробництва матеріальних благ – економічної основи життя суспільства. Для того щоб жити і творити, треба постійно споживати матеріальні блага, а для того щоб їх споживати, необхідно виробляти суспільний продукт. Коли споживання є безперервним, то й виробництво повинно постійно відновлюватися, повторюватися і відновлюватися.

Процес виробництва, взятий не як одноразовий акт, а в постійному повторенні та відновленні, називається суспільним відтворенням.

На рівні макроекономіки безперервний процес виробництва охоплює усі галузі і сфери народного господарства і відображає складні взаємозв'язки і пропорції всього народногосподарського комплексу.

Основними рисами відтворювального процесу в умовах ринкової економіки є те, що він:

- ґрунтується на багатоваріантних формах власності;
- визначається дією всієї системи об'єктивних економічних законів і передусім законами ринкової економіки;
- підпорядковується економічним інтересам товаровиробника;
- діє на основі органічного поєднання ринкових відносин і планового розвитку народного господарства [2].

Відтворення являє собою безперервний рух і відновлення процесу створення життя (існування), певної системи (природної, суспільної). Це означає, що, виникнувши або історично сформувавшись, та чи інша система може бути життєздатною тільки за умов постійної реалізації механізмів її відтворення. Існування природних систем забезпечується за рахунок відтворення як окремих біовидів та популяцій, так і цілих екосистем, тоді як суспільство своїм існуванням завдячує нескінченному оновленню та повторенню різних форм відносин між індивідами (сім'я, громада, підприємство, країна). Фактично відтворення є необхідною умовою існування різних систем, оскільки з припиненням його реалізації відбувається занепад, результатом якого може бути деградація, повна руйнація та зникнення системи або її трансформація в іншу форму. Тому,

говорячи про відтворення системи, маються на увазі її самозбереження, самопідтримка, оновлення тощо.

Згідно з концепцією Всесвітньої комісії з навколишнього середовища та розвитку вважається, що “Суспільство у змозі зробити розвиток стійким – тобто гарантувати, що він відповідає потребам сьогодення, не піддаючи при цьому ризику можливість прийдешніх поколінь задовольняти свої потреби”. Тобто соціальний захист населення та попередження екологічної кризи, безпосередньо пов’язані з національним багатством, елементи якого в свою чергу створюють основні фактори стійкого розвитку [3].

Суспільне виробництво є виробництвом для задоволення людських потреб і знаходиться в постійному русі, проходячи такі стадії: власне виробництво, розподіл, обмін і споживання продуктів і послуг. Усі ці чотири стадії суспільного виробництва, по-перше, взаємопов’язані в єдиному процесі і взаємодіють між собою; по-друге, перебувають у постійному економічному кругообігу. Для існування людського суспільства виробництво має постійно відновлюватись через свої чотири стадії, адже без особистого споживання неможливе існування людей.

Для цього процесу необхідне постійне відновлення всіх факторів виробництва: робочої сили, засобів виробництва, природних ресурсів та середовища існування. При цьому відновлення останнього – нагальна потреба суспільного відтворення в сучасних умовах інтенсифікації виробництва.

Відновлення робочої сили пов’язане з відновленням працездатності її і в ширшому розумінні з підготовкою замість працівників, які відходять від виробництва, наступної належної зміни. Цього можна досягти постійним відновленням предметів і засобів особистого споживання, розвитку системи соціального захисту, підготовки працівників відповідної кваліфікації тощо.

На початку кожного наступного циклу економічного кругообігу слід мати необхідні засоби виробництва. Спрацьовані засоби праці (машини, механізми, технологічні лінії, будівлі, споруди тощо) мають бути замінені на нові чи відремонтовані, а використане паливо – відновлене. Відтворення не може відбуватися і без відновлення предметів праці (запасів сировини).

Складовими процесу відтворення сьогодні стало відтворення природних ресурсів, які використовують у процесі виробництва, та середовище проживання людей у цілому. Для постійного відтворення необхідне постійне відновлення природних ресурсів: поновлення родючості земель, лісних масивів, підтримання чистоти водних і повітряних просторів тощо. Особливого значення набули, по-перше, раціональне використання таких не відтворювальних ресурсів, як нафта, газ, металеві руди; по-друге, пошук на основі наукових досягнень заміни їх іншими джерелами енергії та сировиною.

Обов’язковою складовою процесу суспільного відтворення є його натуральна речова частина у вигляді відновлення продуктивних сил. При цьому надзвичайного значення набуває проблема пропорційності – певних кількісних співвідношень між складовими суспільного виробничого циклу. При поновленні

виробничого циклу необхідно не просто мати робочу силу і засоби виробництва, а співвідношення їх у конкретних пропорціях. Порушення пропорційності неминуче призводить до зниження ефективності суспільного виробництва і негативно впливає на розвиток багатства суспільства та добробут його членів.

У науковій економічній літературі за кількісною ознакою виділяють такі види відтворення: звужене (при зменшенні обсягів виробництва й споживання), просте (при збереженні масштабів виробництва й споживання) та розширене (при збільшенні обсягів виробництва й споживання), а також відтворювальне зростання, що зумовлений інтенсивним типом фондозберігаючого відтворення ресурсів, необхідного й додаткового продукту, кількісними та якісними прогресивними трансформаціями на основі інвестиційної діяльності й інноваційної складової.

Відтворення як процес “перетворення передумов у результат, а останнього – знову в передумови” являє собою “єдність, взаємозв’язок і взаємодію окремих стадій руху суспільного продукту, які, як правило, слідують одна за одною”. Такими стадіями руху є виробництво, розподіл, обмін і споживання. При цьому процеси відтворення є основою будь-якого господарства, а на його стадіях формуються не тільки засоби виробництва й предмети споживання, але й послуги та духовні цінності [8].

Класик вітчизняної політичної економії М. Туган-Барановський відзначав, що “господарство є сукупністю дій людини, спрямованих на зовнішню природу, і має за мету створення матеріальної обстановки, необхідної для задоволення наших потреб, а його предметом є зовнішня природа, а не людина”. Тому логічно припустити, що відтворювальний процес реалізується в системі взаємовідносин між людиною, суспільством і зовнішнім середовищем. У межах такої системи А. Плякін виділяє шість виробничих факторів: людський, техніко-технологічний, природно-ресурсний, інформаційний, інституційний та організаційний, перші три з яких формують групу трансформаційних факторів, а останні три – транзакційних факторів. Трансформаційні фактори людської діяльності безпосередньо перетворюють речовину природи в необхідні (споживчі) для людей форми, а транзакційні – створюють зв’язки й відношення координації і субординації, поля взаємодій різних господарюючих суб’єктів [4]. Розглянемо, як дані фактори забезпечують поступову реалізацію всіх стадій відтворювального процесу (рисунок).

Так, центральною в цій схемі є людина, задоволення потреб якої й запускає весь відтворювальний процес, тому за допомогою людського та техніко-технологічного факторів здійснюється вплив на “простір і природні ресурси” й реалізується стадія виробництва. Через трансформаційні фактори людина впливає на зовнішнє середовище й трансформус його в прийнятні для себе форми. Суспільний вплив на середовище спрямований на суспільні цілі виробництва. Природно-ресурсний фактор при цьому визначає “просторово-часові масштаби ефективної життєдіяльності суспільства в природному середовищі, характер і

способи задоволення його потреб з урахуванням доступного природно-ресурсного потенціалу” [4]. Ще раз звертаючись до слів М. Туган-Барановського, слід відмітити, що “природа ставить зовнішні межі людської діяльності, і вся суспільна діяльність повинна здійснюватись у цих межах”.

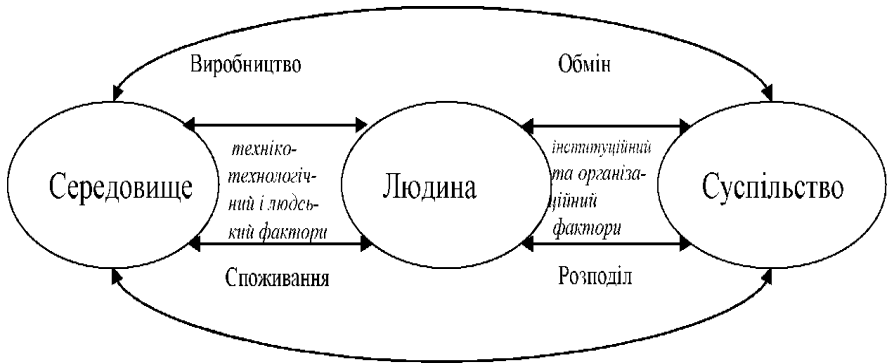


Рисунок. Схема відтворювального процесу

Відтворення має два типи – просте і розширене. Просте відтворення – такий процес виробництва, який відновлюється в незмінних обсягах. Це має місце за умов, коли додатковий продукт використовується для особистого споживання власником засобів виробництва. При розширеному відтворенні відбувається кількісне і якісне зростання кінцевих результатів виробництва. Таке відтворення можливе за умов, коли додатковий продукт використовується не тільки на особисте, а й виробниче споживання, тобто коли його частка використовується для нагромадження.

В економіці інколи спостерігається і звужене відтворення. Воно характеризується повторенням суспільного виробництва в обсязі, що є меншим, ніж у попередньому періоді. Це може відбуватися внаслідок економічних криз, природних катаклізмів, стихійного лиха, а може бути і результатом суб’єктивної некомпетентної економічної політики держави, її владних структур і суб’єктів господарювання.

Вирішальну роль у розвитку сучасного суспільства відіграє розширене відтворення, оскільки за його умов відбувається стійке розширення масштабів діяльності суспільного виробництва, що ґрунтується на збільшенні розмірів застосованої праці, кількісне та якісне збільшення обсягів виробленого продукту. По суті, йдеться про економічне зростання.

Про результати розширеного відтворення економічного потенціалу певної країни найповніше уявлення дає національне багатство.

Національне багатство — це сукупність нагромаджених (накопичених) матеріальних благ (засобів виробництва та предметів споживання), створених працею попередніх і теперішнього поколінь людей і залучених до економічного обороту природних ресурсів та фінансових коштів.

Дослідження категорії національного багатства необхідне тому, що багатство нації є важливим показником економічної могутності й потенціалу країни. У динаміці національного багатства втілюється ефективність суспільного відтворення, тобто кінцевий результат економічної діяльності суспільства. Невиробнича частка національного багатства – один із показників рівня життя людей, тому що їх потреби задовольняються не тільки за рахунок поточного виробництва, а й нагромадженим раніше майном неvirобничої сфери і домашнього господарства. Крім того, динаміка національного багатства загалом, особливо зростання основних виробничих фондів, характеризує зростання навантаження суспільства на навколишнє середовище [5].

Національне багатство є різноманітним за своїм складом і змістом, а також за роллю в суспільному відтворенні. Не можна заперечувати, що існують перехідні процеси у відтворенні самого національного багатства, і що без з'ясування їх суті не можна говорити про наукову методологію дослідження багатства, його кількісні виміри і, тим більше, методи прогнозування кількісних і якісних змін в багатстві.

Перехідні процеси стосовно до відтворення національного багатства зачіпають як його соціальну, так і матеріально-речову природу. Перехідний стан соціальної природи багатства характеризується складними, суперечливими і неоднозначно оцінюваними процесами зміни відносин власності, перш за все, у зв'язку з роздержавленням і приватизацією. Перехідний стан матеріально-речовинної природи багатства характеризується зрушеннями в його структурі і навіть загальної величини. Певну роль тут відіграє, зокрема, відмова від притаманних попередній економічній системі “ідеологічних догматів” накопичення багатства, що мали своїм наслідком неефективність його використання, як для цілей виробництва, так і для цілей споживання [6].

Мається на увазі відмову від бездумного курсу на нарощування виробничих потужностей як самоцілі. Таке зміщення акцентів у накопиченні багатства сьогодні очевидно, і вже сьогодні можна говорити про формування вихідної бази ринкового механізму регулювання процесів накопичення багатства. Цей механізм поки недосконалий, він потребує суттєвого впливу з боку держави, проте цей вплив не може і не повинен повернути країну до тієї ситуації, коли формальне “зростання” багатства мало пріоритет над ефективністю його використання.

Відповідно, оцінка, аналіз і прогнозування національного багатства сьогодні стають важливими “робочими інструментами” формування сучасної моделі українського “соціального ринкового господарства”. Це пов'язано з низкою факторів. По-перше, в сукупному споживанні населення помітно зростає роль нагромаджуваних благ. По-друге, в багатстві отримують відображення кількісні та якісні параметри стану природного середовища, яке стає значущим

пріоритетом соціально-економічного розвитку. По-третє, в якомусь сенсі долається одвічне “відчуження” багатства від людини; багатство все більше стає не тільки виразом якогось запасу речових благ, що належать людині, але і уособленням рівня розвитку самої людської природи [9].

Головними проблемами щодо визначення обсягу національного багатства за умови розширення його складу є проблеми, пов’язані з організацією обліку окремих видів майна та елементів нематеріального багатства, які зараз не враховуються; оцінки окремих елементів багатства, зокрема, природних ресурсів. Для оцінки цих елементів розроблено відповідні методи, які відрізняються від традиційних, за принципами і наслідками розрахунків. Природні ресурси, зокрема, можна оцінювати за допомогою розроблених економічних кадастрів шляхом інвентаризації окремих видів ресурсів. Для оцінки запасів мінеральної сировини можна використовувати суму вартості витрат, пов’язаних із відкриттям і облаштуванням окремих видів корисних копалин. Значну частину ресурсів можна оцінити на основі розрахунків сільськогосподарської (диференційної) та гірничої ренти. Лісові ресурси можна оцінювати на рівні вартості лісу, що перебуває в експлуатації, або на рівні витрат за весь час існування якоїсь частини лісового фонду на підтримання лісу в певному стані. Так само можна визначити оцінку водних ресурсів, рибних багатств, ресурсів дичини тощо. Разом з тим для характеристики національного багатства та його складових частин у вартісному вигляді завжди слід виходити з економічної оцінки та прибутковості кожної з них.

При переході до ринкових відносин для визначення обсягу та динаміки національного багатства слід враховувати також деякі методологічні підходи. Вартісна оцінка будь-яких елементів національного багатства не може спиратися тільки на визначення витрат, які зростають здебільшого автономно, а повинна відображати і функціональні результати, в ім’я яких здійснюється процес нагромадження.

З цього погляду нагромадження основних виробничих фондів слід оцінювати насамперед відносно динаміки їх потенціалу (сукупної потужності), тобто здатності виробляти продукцію. Тому до окремого елементу національного багатства треба віднести нагромадження військового майна, що має самостійне функціональне призначення. Динаміку основних фондів оборонної промисловості, накопичення військової техніки необхідно оцінювати на основі критерію розумної оборонної достатності.

Основні невиробничі фонди необхідно визначати, виходячи з потреби у відповідних послугах, тобто здатності забезпечити населення житлом, здійснити право на охорону здоров’я, освітою тощо, а не за кількістю ліжок, учнівських місць, вчителів, лікарів та інших витратних показників.

Природні ресурси треба оцінювати не за витратами на їх видобування, які швидко збільшуються, створюючи ілюзію збільшення національного багатства, а за принципом рентної оцінки та “доходоутворюючого фактора”, що відображає убування (зменшення) їх споживчої вартості [5].

Проведене українськими вченими дослідження виявило головні чинники, які здійснюють найсуттєвіший вплив на процес зміни обсягу національного багатства України. До них належать такі домінантні фактори макроекономічної нестабільності, як рівень безробіття та рівень інфляції [7].

Отже, підводячи підсумки з даного дослідження, можна зробити висновок, що головною тенденцією розвитку економіки країни на середньо- та довгострокову перспективу є заповнення втрат національного багатства і підвищення економічної та соціальної ефективності його використання за рахунок поєднання механізмів ринкового господарства та заходів державного регулювання процесів накопичення і споживання.

Кінцевою метою державної політики щодо збереження національного багатства є створення умов, які сприятимуть сталому економічному розвитку та макроекономічній стабільності в Україні. У подальших дослідженнях цієї проблематики домінуючою повинна стати така політика держави щодо ефективного використання національного багатства, яка б повністю враховувала національні інтереси з позиції оптимізації власного потенціалу й потреб української нації.

#### Література:

1. *Дорнбуш Р.* Макроекономіка / Р. Дорнбуш ; пер. з англ. В. Мусієнко та В. Овсієнко. – К. : Основи, 2005. – 170 с.
2. Економічна теорія: макро- та мікроекономіка / за ред. З. Ватаманюка та С. Панчишина. – К. : Альтернативи, 2005. – 210 с.
3. *Вайцзеккер Э.* Фактор четыре. Затрат – половина, отдача – двойная. Новый доклад римскому клубу / Э. Вайцзеккер, Э. Ловинс, Л. Ловинс. – М. : Academia, 2000. – 400 с.
4. Курс экономической теории. Учебник / под ред. А. В. Сидоровича. – М. : ДИС, 2001. – 832 с.
5. Економічна теорія : Політекономія / за ред. В. М. Семененко та А. Р. Кравчука. – К. : Основи, 2007. – 185 с.
6. *Квак М. В.* Національне багатство в системі формування екологічно-збалансованого розвитку економіки України / М. В. Квак // Актуальні проблеми розвитку економіки регіону. – 2008. – С. 15–21.
7. Основи економічної теорії: Політекономічний аспект / за ред. Г. Н. Климко, В. П. Нестеренко, Л. О. Каніщенко, А. А. Чухно. – К. : Вища шк., 2005. – 220 с.
8. *Рябушкин Т. В.* Статистика / Т. В. Рябушкин // Экономическая энциклопедия. – М. : Полит. экономия. – 1980. – С. 42–43.
9. *Тітьоко О. М.* Система макроекономічного рахівництва : навч. посіб. / О. М. Тітьоко. – К. : КНЕУ, 2008. – 310 с.

*Надійшла до редколегії 18.01.2013 р.*



УДК 330.341.1(477)

*І. А. ЧИКАРЕНКО*

## **ПРИНЦИПИ ФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ МУНІЦИПАЛЬНОГО УТВОРЕННЯ**

*Проаналізовано понятійно-категоріальний апарат у сфері дослідження; запропоновано авторське тлумачення інновацій, заснованих на нових знаннях; розроблено принципи формування системи забезпечення конкурентоспроможності муніципального утворення.*

**Ключові слова:** конкурентоспроможність, інновації, знання, муніципальне утворення.

*The concept-category vehicle in the field of research is analyzed; author's interpretation of innovation, based on new knowledge, is offered; principles of the competitiveness providing system forming on the municipal level are developed.*

**Key words:** competitiveness, innovations, knowledges, municipal formation.

Одним із основних чинників забезпечення конкурентоспроможності національної економіки є рівень інноваційного розвитку, який обумовлюється інтенсивністю та результативністю інноваційної діяльності, що здійснюється як на рівні країни в цілому, так і на рівні її окремих територій і муніципальних утворень. Саме інноваціям відводиться визначальне місце на шляху переходу І: від традиційної економіки, заснованої на використанні природних ресурсів, до економіки знань. При цьому рівень інноваційного розвитку безпосередньо залежить від якості управління ним, яке у контексті запровадження стратегічного курсу на інтеграцію України до Європейського Союзу передбачає реалізацію в країні системи принципів та моделі розвитку, прийнятих у ЄС, а також здійснення інституційних перетворень з метою досягнення європейських стандартів і показників соціально-економічного розвитку [7].

В Україні курс на реалізацію інноваційної моделі розвитку, задекларовану ЄС, був проголошений ще в 1994 р. [9]. Але за цей (практично 20-річний) період ані стратегічні заходи, що знайшли своє відображення в численних нормативних і програмних документах, ані тактичні заходи, які щорічно зводяться в різноманітні проекти та плани, а потім публічно презентуються громадам, не були реалізовані в повному обсязі. На наш погляд, однією з основних причин цьому є відсутність комплексності та системності в діяльності щодо забезпечення конкурентоспроможності країни та недостатня увага управлінців різних рівнів до визначальної ролі інновацій, зокрема, заснованих на нових знаннях.

Отже, актуальність даного дослідження обумовлена наявністю проблеми, яка полягає у протиріччі між необхідністю забезпечення конкурентоспроможності

країни на основі інноваційного розвитку її територій та відсутністю відповідного теоретико-методологічного, науково-прикладного та організаційного забезпечення цього процесу.

Дослідженню процесів становлення і еволюції економік інноваційного типу, розвитку національних інноваційних систем присвячено широкий спектр публікацій зарубіжних учених, таких як І. Ансофф, П. Друкер, Дж. Кейнс, Р. Нельсон, М. Портер, Дж. Стігліц, П. Фішер, К. Фріман та інші. Серед учених країн колишнього СНД слід виділити роботи Д. Альохіна, А. Аристанбекової, Ю. Арутюнова, Н. Богдан, Л. Гурієва, С. Древінга, В. Іванова, Н. Івлєвої, А. Ілларіонова, Д. Ліванова, Л. Нехорошевої, А. Орлова, М. Рогачева, О. Савіної, Д. Тюкаєва, А. Юданова та інших авторів.

Визначенню проблем і перспектив інноваційної діяльності на національному рівні, формуванню відповідної політики та обґрунтуванню потенційних можливостей її впливу на отримання національного інноваційного продукту, іншим питанням функціонування національної інноваційної системи присвячені праці українських учених і практиків, серед яких окремо слід виділити таких, як: В. Геєць, В. Гусєв, Я. Жаліло, В. Івченко, В. Льчук, О. В. Орлов, В. Семиноженко, С. Соколенко, О. Трав'янюк, Л. Федулова, О. Хіменко, М. Шарко та ін.

Метою даного дослідження є теоретико-методологічне обґрунтування підходу до формування системи забезпечення конкурентоспроможності муніципального утворення через інновації, засновані на нових знаннях, а також розробка принципів забезпечення результативного та ефективного функціонування вказаної системи.

Питання пошуку нових підходів і моделей підвищення конкурентоспроможності територій стають особливо актуальними в умовах економіки знань, яка сьогодні справедливо вважається основою “сучасного модернізаційного проекту економіки і суспільства” [2], і входження до якої активно сприймається всією світовою спільнотою. У цьому контексті в зарубіжній і вітчизняній науковій літературі останнім часом все частіше йде мова про “інновації, засновані на нових знаннях”, які генеруються в різних галузях науки, техніки, суспільно-політичної, виробничої, управлінської, іншої діяльності.

Понятійно-категоріальний апарат у цій сфері налічує безліч дефініцій поняття “інновація”, зміст яких більшою мірою стосується таких категорій, як зміни та нововведення. Природно, виділяються науково-технічні та управлінські інновації, засновані на нових рішеннях, які є своєрідною реакцією на певну зміну або нововведення. Зрозуміло, що основою науково-технічних інновацій є наукові дослідження та технічні рішення, а управлінських – організаційні рішення. Тому в контексті нашого дослідження уявляється логічним розкрити сутність поняття “інновації, засновані на нових знаннях” та надати авторську дефініцію цього терміну.

Із початком нового століття у багатьох розвинених країнах світу активізувався процес запровадження економіки знань (knowledge-based economy), виникнення якої було пов'язано із новітніми досягненнями у сфері інформаційних

і комунікаційних технологій [17]. Але сам термін “економіка знань” ще в 1962 р. увів до вжитку Фр. Махлуп, розуміючи під цим специфічний сектор економіки [6]. Появлення цього терміну свідчило про всезростаючу роль знань як одного з головних важелів розвитку та джерел багатства.

Сьогодні цей термін вживається для характеристики визначально нового типу інноваційної економіки, де, як відзначав російський академік В. Макаров, “знання грають вирішальну роль, а виробництво знань стає джерелом зростання” [14].

Британський економіст Дж. Даннінг підкреслював, що протягом останніх трьох століть головне джерело зростання (джерело багатства) в ринковій економіці перемістилося з природних активів (земля і не висококваліфікована праця) через ресурси, що створюють матеріальні активи (будівлі, обладнання фінанси), до ресурсів, що створюють нематеріальні активи (знання і інформація), які втілюються в людях і організаціях [15].

Разом із термінами “економіка знань” і “інформаційне суспільство” поступово набуло поширення поняття “суспільство знань” (knowledge society) або “суспільство, засноване на знаннях” (knowledge-based society). Цей термін став уживатися наприкінці 2003 р. і, на наш погляд, є певною підміною поняття “інформаційне суспільство”. У документах Всесвітнього наукового форуму, організованого UNESCO спільно з Міжнародною радою з науки, сутність поняття “суспільство знань” була визначена через ще один споріднений термін – “інноваційне суспільство” [1], як таке, що базується на концепції безперервного навчання протягом всього життя. Інноваційне суспільство об’єднує співтовариства вчених, дослідників, інженерів і техніків, дослідницькі мережі, а також підприємства та організації, залучені в процес дослідження і виробництва високотехнологічних товарів і послуг. Зазначені співтовариства утворюють національну інноваційно-виробничу систему, яка інтегрована в міжнародні мережі з виробництва, поширення, використання і захисту знань (нашими попередніми дослідженнями обґрунтовувалася роль кластерів у цьому процесі як специфічних інноваційно-орієнтованих об’єднань, які створюють суспільно-важливий продукт саме на підставі інтеграції таких видів діяльності, як науково-дослідна, виробнича, освітня тощо). Засоби комунікацій і інформаційні технології, що застосовуються під час реалізації такої діяльності, забезпечують, у свою чергу, широкий доступ до гуманітарних знань, які використовуються як для надання можливостей культурного та матеріального розвитку кожної особистості, так і для забезпечення сталого розвитку суспільства в цілому.

Розглянемо, чим відрізняються поняття “інновація” та “інновація, заснована на новому знанні”. Згідно із Законом України “Про інноваційну діяльність”, інновація – це “новостворені (застосовані) і (або) вдосконалені конкурентоздатні технології, продукція або послуги, а також організаційно-технічні рішення виробничого, адміністративного, комерційного або іншого характеру, що істотно поліпшують структуру та якість виробництва і (або) соціальної сфери” [8].

У контексті нашого дослідження під інновацією, заснованою на новому знанні, будемо розуміти не просто новостворені технології, продукцію, послуги або рішення, а результат перетворення унікального для даної території знання, що позитивно впливає на добробут (життєзабезпечення) цільової групи населення, забезпечує конкурентоспроможність території, на якій воно проживає, та породжує (генерує) нові знання з метою її матеріального, культурного та духовного збагачення.

Отже, виникнення нового знання є визначальною передумовою інновації. При цьому перетворення знання на інновацію і, відповідно, сам інноваційний процес (від фундаментальних досліджень до комерційної реалізації) протікає нелінійно. Як справедливо відзначають автори публікації [10], сучасне розуміння інновацій виходить з інтерактивної системної моделі інноваційних процесів, в якій ключову роль грають інноваційні системи (регіональні, національні і міжнародні), у межах яких створюються, втілюються і розповсюджуються нові наукові й технологічні знання та реалізуються інноваційні процеси.

Однією із сучасних тенденцій, що обумовлюють процеси формування економіки знань, слід визнати “загальне усвідомлення важливості інформації і знання в економічному розвитку, переконаність політичних кіл, бізнесменів, менеджерів у ключовій ролі інновацій для забезпечення конкурентоспроможності” [Там же]. Усвідомлення важливості знання і інновацій формує споріднені напрями інноваційного менеджменту (зокрема, управління знаннями, управління змінами, управління якістю тощо), які значною мірою обумовлюють поведінку органів влади, а також суб’єктів господарської діяльності на ринку або в окремих сферах життєдіяльності населення. Урозуміння сутності та важливості інноваційної діяльності на рівні муніципальних утворень стимулює керівників до розробки й прийняття раціональних управлінських рішень, що втілюються під час реалізації стратегій і програм розвитку регіональних економік, і враховують специфіку території та її місцеві реалії.

Зважаючи на те, що будь-які знання завжди мають інформаційне підґрунтя, В. Геєць та В. Семиножено визначають економіку знань як “багатовимірну категорію, пов’язану з розвитком інформаційно-комунікаційних технологій” [2]. Дійсно, останні сьогодні охоплюють практично всі сфери людської діяльності і є своєрідним “каталізатором” нових знань як науково-технічного, так і гуманітарного змісту, необхідних для культурного і духовного збагачення світу.

Доволі часто термін “економіка знань” вживають просто як синонім інноваційної економіки. Проте економіка знань – це вищий етап розвитку інноваційної економіки, і, як свідчать численні публікації, є фундаментом інформаційного суспільства, до якого прагне весь сучасний світ [4]. У свою чергу, як зазначалося вище, знання є джерелом продукування інновацій, і, як наслідок, визначальним чинником стратегічного розвитку як на рівні окремої організації, так і на рівні цілої території, зокрема муніципального утворення.

Сьогодні вітчизняні муніципальні утворення переживають не кращі часи, що пояснюється, зокрема, політичними і економічними подіями в державі, відсутністю стабільності, а також численними реформами, які охопили практично всі сфери життєдіяльності українського суспільства як на рівні регіонів, так і окремих адміністративно-територіальних одиниць. Проте розвиток муніципальних утворень на базі комплексного використання їх ресурсного, людського і інтелектуального потенціалу стає основою для розвитку регіонів і країни в цілому. Саме на рівні окремих муніципальних утворень створюються умови для ефективної роботи підприємств, забезпечення конкурентоспроможності товарів і послуг, підвищення рівня і якості життя населення. При цьому кінцева мета управління діяльністю муніципальних утворень має бути направлена на якнайповніше задоволення комплексу потреб, інтересів та очікувань територіальних громад [11].

Пошук ефективних інструментів підвищення конкурентоспроможності муніципальних утворень і аналіз існуючої нормативно-правової, теоретико-методологічної і наукової бази у сфері реалізації та забезпечення інноваційної діяльності дозволив дійти до висновку, що інвестиційна привабливість муніципального утворення, і, як наслідок, його конкурентоспроможність безпосередньо залежать від кількості і якості інновацій, заснованих на знаннях, унікальних для певної території, і таких, які ініціюються (синтезуються) природним шляхом або підприємствами і організаціями різних форм власності, що перебувають на цій території, а також індивідуальними суб'єктами господарської діяльності.

У цілому конкурентоспроможність муніципального утворення можна розглядати з двох позицій: по-перше, з позицій рівня розвитку його економіки; по-друге – порівняно з іншими містами. Ураховуючи те, що конкурентоспроможність напряму залежить від інвестиційної привабливості і наявного ресурсного потенціалу, найважливішим стратегічним ресурсом, що забезпечує діяльність суб'єктів по виробництву товарів і послуг, у т.ч. інноваційну, є люди. Тому саме для них – як мешканців, так і приїжджих, які приносять реальний дохід місцевим підприємствам і є носіями та розповсюджувачами інформації про муніципальне утворення, – має бути очевидна його привабливість.

Якщо розглядати першу складову конкурентоспроможності муніципального утворення, а саме з позицій рівня розвитку його економіки, то одним із основних показників результативності управління в цій сфері є рівень і якість життя територіальної громади, що відображаються ступенем задоволення її потреб. Виходячи з теорії ієрархії потреб А. Маслоу [16], якщо задоволені потреби нижчого рівня, усе більш актуальними стають потреби вищого рівня. Але це не означає, що в той момент, коли колишня потреба повністю задоволена, більше нічого не відбувається. Місце попередньої потреби займає нова, і вже на більш високому якісному рівні. Саме в цей момент виникає можливість (або необхідність) здобуття

і поширення нового знання, яке, у свою чергу продукує інновацію і генерує нову потребу. Передумовою появи нового знання є той факт, що все, що існує протягом певного часу, – старіє. Джерелами появи нового знання можуть бути несподівані події (для підприємства або галузі), невідповідність між реальністю (яка вона є насправді) і нашими уявленнями про неї, а також нововведення, засновані на потребах ринку [3].

Що стосується другого твердження (щодо порівняння даного муніципального утворення з іншими з метою виявлення рівня його конкурентоспроможності), то тут одним із основних показників є обсяг зовнішніх інвестицій в місцеву економіку, який напряму залежить від рівня розвитку інноваційної інфраструктури і інноваційної активності всіх суб'єктів, що діють на території даного муніципального утворення. При цьому також необхідно відзначити провідну роль досліджуваного фактору, а саме інновацій, заснованих на нових знаннях.

Результатом інновацій, заснованих на нових знаннях, можуть бути системні трансформації (зміни, перетворення, нововведення), пов'язані з різними факторами, зокрема із впливом зовнішнього середовища на певну ситуацію. Відштовхуючись від теорії управління змінами в організації, системні трансформації можна визначити як динамічні зміни системи в часі, які виникають у результаті (внаслідок) її розвитку, і призводять до нового якісного стану об'єкта, його складу і структури. Основна рушійна сила таких змін – люди, знання, інформація, технології [13].

Якщо розглядати системні трансформації крізь призму стратегічного розвитку муніципальних утворень, то їх можна визначити як результат певних перетворень, які на якісному рівні змінюють усі сфери життєдіяльності територіальної громади і впливають на соціально-економічну ситуацію муніципального утворення в цілому. До таких перетворень можна віднести демографічні, політичні зміни, зміни в соціально-гуманітарній сфері, в ментальності, сприйняттях, очікуваннях громади, її ціннісних установках тощо. Якщо активізація інноваційних процесів зумовить покращання ситуації в цілому, то можна стверджувати, що відбулися позитивні системні трансформації, визначальним чинником яких стали інновації, засновані на нових знаннях, а кінцевим результатом стане підвищення конкурентоспроможності муніципального утворення.

Для обґрунтування методологічного базису забезпечення конкурентоспроможності муніципального утворення та формування відповідної системи, ключовими елементами якої є інновації, засновані на нових знаннях, визначено такі принципи:

– продукування інновацій, заснованих на нових знаннях, не є прерогативою виключно місцевого бізнесу або наукомістких секторів регіональної економіки – особливу роль у генерації нових знань і перетворенні їх на інновацію відводиться інтелекту, науці і освіті;

– інноваційна активність на муніципальному рівні має проявлятися в усіх галузях промисловості і сфери послуг та, насамперед, у публічному секторі: органи муніципального управління є суб'єктами надання якісних публічних послуг територіальним громадам і каталізаторами інноваційних процесів [10];

– джерелом генерації нових знань для інновацій є наукові дослідження, розробки, а також муніципальний маркетинг, бенчмаркінг, ситуаційний, конвергентний і SWOT-аналіз, результати яких є підґрунтям для запровадження інноваційних ініціатив;

– інновації, засновані на нових знаннях, характеризуються найбільшими витратами часу порівняно з іншими інноваційними пропозиціями і можливостями [5]; крім того, такі інновації вимагають поєднання знань, здобутих у різних областях, тому інновації, засновані на новому знанні, потребують особливих умов, що зумовлюють їх появу, і відповідної інфраструктури;

– визначальну роль у виникненні інновацій, заснованих на нових знаннях, відіграють умови реалізації нової ідеї – якщо неможливо забезпечити всі умови, то інновацію слід відкласти внаслідок того, що нове знання (особливо наукове) не завжди є надійним і передбаченим: необхідно бути готовим до того, що безперспективні ідеї потрібно відхилювати без жалю і що інноваційні проекти завжди мають більший ступінь ризику, ніж традиційні, і високий відсоток невдач при цьому – звичайне явище;

– для підвищення конкурентоспроможності муніципальних утворень особливо важливим стає чітка орієнтація на стратегічні пріоритети його розвитку; перспективна інновація відразу приверне увагу територіальної громади, результати її впровадження швидше сприйматимуться населенням, при цьому лідируюча і одночасно стимулююча інноваційні процеси роль органів муніципального управління буде для неї очевидна;

– упровадження інновацій, заснованих на новому знанні, зокрема в соціально-економічній сфері розвитку муніципального утворення, вимагає ефективного і результативного муніципального менеджменту, діяльність якого сфокусована на специфічних особливостях конкретної територіальної громади, її унікальних можливостях і реаліях.

Для отримання можливості практичної реалізації підходу до формування системи забезпечення конкурентоспроможності муніципального утворення через інновації, засновані на нових знаннях, нами виділені наступні основні принципи, що визначають стратегічний, аналітико-синтетичний, структурний і управлінський аспекти її побудови:

– чітка орієнтація на потреби територіальної громади і місцевого ринку із подальшою можливістю формування зовнішнього попиту на інноваційні продукти і виходу на зовнішні ринки;

– наявність стратегій соціально-економічного розвитку муніципального утворення і проектів реалізації його стратегічних пріоритетів, що мають яскраво виражену інноваційну складову і дозволяють швидко адаптуватися до бурхливих змін на ринку;

– наявність інноваційного потенціалу, зокрема, належної інноваційної інфраструктури, у складі якої, відповідно до закону України “Про інноваційну діяльність” [8], є підприємства, організації, установи, їх об’єднання, асоціації будь-якої форми власності, які надають послуги із забезпечення інноваційної діяльності;

– ефективна система управління інноваційним розвитком, а саме, професійний муніципальний менеджмент, у т.ч. інноваційний, який забезпечує своєчасну реалізацію комплексу дій, націлених на досягнення стратегічних цілей розвитку муніципального утворення для підвищення його конкурентоспроможності і покращання рівня і якості життя його населення відповідно до загальноприйнятих європейських стандартів, норм і правил [12];

– високий рівень організаційної культури і формування нової культури виробництва, яка ґрунтується на принципах соціальної відповідальності, забезпечує ефективність сучасної інтеграційної моделі розвитку муніципального утворення із орієнтацією на європейські стандарти якості життєдіяльності на його території;

– підвищення ролі державно-приватного партнерства з метою забезпечення довгострокової взаємодії держави і бізнесу у вирішенні суспільнозначущих завдань на взаємовигідних умовах, на основі чого стає можливим ширше залучення потенційних інвесторів, поліпшення ділової атмосфери, підвищення іміджу влади і збільшення довіри населення до неї як на місцевому, так і на регіональному рівні;

– підвищення ефективності діяльності будь-яких інтеграційних об’єднань (мереж і інноваційно активних підприємств, таких як технологічні альянси, технопарки, кластери, бізнес-інкубатори тощо), які, у свою чергу, є каталізаторами інноваційних процесів на території, і забезпечують інтеграцію науки, освіти, реального сектора економіки і бізнесу;

– регулярне проведення бенчмаркінгового і конвергентного аналізів для порівняння з|із| іншими муніципальними утвореннями з метою адаптації провідного зарубіжного і вітчизняного досвіду і кращих практик реалізації інноваційної діяльності, зближення економічних систем у бік переходу на вищий якісний рівень розвитку;

– активна інноваційна політика, що проводиться органами як державного управління, так і місцевого самоврядування, завдяки якій розширюються можливості ринку праці, створюються якісні і високооплачувані нові робочі місця, формується попит на працівників із вищою кваліфікацією, на послуги центрів підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації відповідних кадрів.

Таким чином, в Україні назріла необхідність якісної перебудови системи забезпечення конкурентоспроможності країни, зокрема, на муніципальному рівні. Ураховуючи проголошений державою курс на європейську інтеграцію, а також основні вимоги до формування такої системи, вважаємо, що конкурентоспроможність муніципальних утворень у першу чергу можна забезпечити, дотримуючись вищевикладених основних принципів реалізації інновацій, заснованих на нових знаннях.



Література:

1. *Арыстанбекова А.* Экономика, основанная на знаниях / А. Х. Арыстанбекова // МИД Республики Казахстан : Финансовая аналитика. – Режим доступа : <http://www.finanal.ru/006/ekonomika-osnovannaya-na-znaniyakh?page=0,0>.
2. *Гесць В. М.* Інноваційні перспективи України : монографія / В. М. Гесць, В. П. Семиноженко. – Х. : Константа, 2006. – 272 с.
3. *Грибов В.* Инновационная деятельность / В. Грибов, В. Грузинов // Экономика предприятия. – Режим доступа : <http://www.inventech.ru/lib/predpr/predpr0053>.
4. *Дідик В. І.* Економіка знань як складова стратегічного потенціалу регіону / В. І. Дідик // Наук. вісн. Ужгородського ун-ту : зб. наук. пр. – 2008. – Вип. 26. – С. 74–79.
5. *Инновационный менеджмент : глоссарий / Л. Е. Чередникова, А. А. Бовин, А. В. Черепанов.* – Новосибирск : Сибирская академия финансов и банковского дела, 2010.
6. *Махлуп Ф.* Виробництво та розповсюдження знань у США / Ф. Махлуп. – М. : Прогрес, 1966. – 462 с.
7. *Модернізація державного управління та європейська інтеграція України : наук. доп. / авт. кол. : Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін. ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка.* – К. : НАДУ, 2013. – С. 86–92.
8. *Про інноваційну діяльність : Закон України від 04.07.2002 р. № 40-IV // ВВР України.* – 2002. – № 36. – Ст. 266.
9. *Угода про партнерство та співробітництво між Європейським співтовариством і Україною від 14.06.1994 р. // Офіц. вісн. України.* – 2006. – № 24. – С. 203. – Ст. 1794.
10. *Хохлов Ю. Е.* Экономика, основанная на знаниях: социально-экономические тенденции и политические цели / Ю. Е. Хохлов, С. Б. Шапошник // Информационное общество. – 2002. – № 1. – С. 4–7.
11. *Чикаренко И. А.* Обеспечение конкурентоспособности муниципальных образований через инновации, основанные на новых знаниях / И. А. Чикаренко // Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации : культурно-просветительский и образовательный журнал. – 2013. – № 1. – С. 141–148.
12. *Шаров Ю.* Європейські стандарти публічного управління: проєкція на муніципальний рівень / Ю. П. Шаров, І. А. Чикаренко // Державне управління та місцеве самоврядування. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2010. – № 1 (4). – С. 295–304.
13. *Шаров Ю. П.* Управління змінами : навч. посіб. / Ю. П. Шаров. – К. : УАДУ, 1997. – 76 с.
14. *Экономика знаний: уроки для России [Электронный ресурс] // Наука и жизнь.* – № 5. – 2003. – Режим доступа : <http://www.nkj.ru/archive/articles/2874/>.
15. *Dunning J.* Regions, Globalization and the Knowledge Economy / J. Dunning // Regions, Globalization, and the Knowledge-Based Economy. – Oxford, 2000. – P. 8–10.

16. Maslow A. H. Motivation and Personalit. – New York : Harpaer & Row, 1954.

17. Sustainable Development and the New Economy [Електронний ресурс] // OECD Forum 2001, Paris, 2001. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/forum2001>.

*Надійшла до редколегії 22.07.2013 р.*

УДК 37.014.5

*В. М. ШВИДУН*

### **АНАЛІЗ ПОНЯТТЯ “ПІСЛЯДИПЛОМНА ПЕДАГОГІЧНА ОСВІТА” В КОНТЕКСТІ ІНТЕГРАЦІЇ ОСВІТНІХ СИСТЕМ**

*Проаналізовано різні підходи як європейських, так і українських учених до трактування поняття “післядипломна педагогічна освіта” та типології даної галузі освіти в контексті розробки понятійно-термінологічного апарату теорії педагогіки в умовах модернізації системи державного управління післядипломною педагогічною освітою.*

**Ключові слова:** післядипломна педагогічна освіта, підвищення кваліфікації, типологія, реформування, безперервна освіта.

*The article analyzes the different approaches of both European and Ukrainian scientists to the interpretation of “postgraduate teacher education” and typology of education in the context of the development of concepts and terminology of the theory of pedagogy in the modernization of public administration postgraduate education.*

**Key words:** postgraduate education, training, typology, reform, continuous education.

Важливою умовою підвищення ефективності державного управління післядипломною педагогічною освітою є визначення методологічних основ функціонування даної галузі освіти в контексті інтеграційних освітніх процесів сучасності, оскільки система освіти в цілому та післядипломна педагогічна, зокрема в умовах розвитку постіндустріального суспільства, мають функціонувати як безпосередній генератор нових соціальних реалій, що продукують соціальні зміни.

Існуюча джерельна база з проблем аналізу розвитку системи державного управління післядипломною педагогічною освітою представлена значною кількістю досліджень, серед яких доцільно виокремити роботи В. Вікторова, Б. Гершунського, Ж. Делора, Б. Джойс, Н. Протасової, М. Романенка, С. Синенко, К. Хоувеї та інших як українських, так і зарубіжних учених. Відзначаючи значний

доробок науковців у дослідження даного питання, вважаємо за доцільне у даній роботі продовжити аналіз поняття “післядипломна педагогічна освіта”.

Мета даної статті полягає у здійсненні аналізу різних підходів учених до визначення змісту післядипломної педагогічної освіти та розробки понятійно-термінологічного апарату теорії педагогіки в умовах модернізації системи державного управління післядипломною педагогічною освітою.

У країнах Європи серед учених, що досліджують питання розвитку післядипломної освіти, не існує єдиного підходу щодо визначення мети, завдань та суті підвищення кваліфікації педагогічних працівників, і як наслідок – поняття “післядипломна педагогічна освіта” вживається різними авторами у різних контекстах. Вважаємо за доцільне, визначаючи пріоритетні напрями модернізації системи державного управління післядипломною педагогічною освітою в Україні, проаналізувати деякі підходи до визначення даного поняття, оскільки визначена галузь освіти є унікальним соціокультурним явищем і розробка понятійно-термінологічного апарату є першочерговим завданням теорії педагогічної освіти.

Як відзначає у своєму дослідженні “Розвиток післядипломної педагогічної освіти у країнах Західної Європи (Англія, Франція, Німеччина)” С. Синенко, на території Європи частина вчених визначає післядипломну педагогічну освіту як “... багатоманітне і багатоаспектне явище, спрямоване на виконання широкого ряду пізнавальних завдань:

- модернізацію вмінь і знань учителів (без зміни їх професійної ролі);
- підготовку педагогів до нових ролей і посад;
- підвищення кваліфікації і статусу педагогів;
- зовнішнє і внутрішньошкільне обслуговування педагогічних потреб учителів;
- обслуговування безпосередньо практичних і широких освітніх потреб учителів;
- програму професійного зростання упродовж службової кар’єри вчителя;
- програми різної тривалості (від двох годин до декількох років)” [3, с. 41].

Зважаючи на багатоаспектність підходу до підвищення кваліфікації вчителів, європейські вчені виокремлюють “вузьке” і “широке” трактування даного поняття. У більшості випадків перше визначення стосується навчання людини з метою проведення педагогічної діяльності (роботи вчителем, викладачем) і здатності адекватно реагувати на модернізацію системи освіти (оновлення навчальних програм, запровадження нових дисциплін, використання інтерактивних технологій навчання).

“Широке” розуміння, на яке орієнтується більшість європейських дослідників у визначенні цілей і завдань післядипломної педагогічної освіти, розглядається в контексті реалізації принципу “навчання впродовж життя” або “безперервного навчання”, тобто передбачається бажання та можливість учителя продовжувати підвищувати свій професійний, методичний рівень протягом усього періоду педагогічної діяльності.

За критеріями управління, цілепокладання та підтримки післядипломної педагогічної освіти, К. Хоувей, наприклад, виділяє декілька її функцій:

- “перехідну (для молодих учителів);
- оновлення школи;
- удосконалення широкого середовища (контексту);
- особистісного зростання педагога;
- неперервної формальної освіти;
- професійного розвитку;
- кар’єрного зростання” [10, с. 45–46].

Б. Джойс акцентує увагу на такій типології форм післядипломної педагогічної освіти:

- “спрямовані на пряме використання у педагогічній діяльності;
- пов’язані з професійною діяльністю;
- професійно орієнтовані;
- пов’язані з професійними організаціями;
- особистісно орієнтовані” [12, с. 135].

У статті “Аналіз особливостей державного управління розвитком післядипломної педагогічної освіти країн Європи” [4, с. 31–40] ми звертали увагу на наявність в європейському освітньому просторі двох тенденцій розвитку післядипломної педагогічної освіти: загальноєвропейської та національної, що призводить до наявності різних типологій даної галузі освіти. Наприклад, на території Швеції Національним комітетом освіти визначено п’ять основних типів підвищення кваліфікації вчителів, а саме:

1) поєднання післядипломної педагогічної освіти з додипломною (поглиблення додипломної підготовки вчителя під час підвищення кваліфікації на основі отриманого ним практичного досвіду роботи);

2) локалізація змісту (організовується робота для педагогів одного або кількох навчальних закладів, груп вчителів певного предмету, керівників навчальних закладів тощо, які мають свої специфічні потреби);

3) післядипломна педагогічна освіта за централізованим чи регіональним замовленням (переважно для здійснення педагогічних досліджень різного рівня);

4) підвищення кваліфікації у зв’язку з проведенням освітніх реформ та оновленням навчальних програм;

5) організація навчання за індивідуальними потребами та замовленням вчителів [8].

Особливістю організації післядипломної педагогічної освіти на території Великобританії є проведення занять для тих, хто бажає підвищити свою кваліфікацію на двох рівнях – внутрішньому (шкільному) та зовнішньому (вчительські центри, педагогічні коледжі). При цьому в основу типології покладено такі критерії:

- рушійні сили;
- стратегія забезпечення;
- локалізація;
- мета [6, с. 16–17].

Подібні відмінності в організації та функціонуванні післядипломної педагогічної освіти країн Європи, на нашу думку, пояснюються різними баченнями суті післядипломної освіти вчителів, оскільки вона розглядається переважно у двох контекстах:

- ефективне навчання учнів;
- забезпечення потреби вчителів до кар'єрного та професійного зростання.

Відображення даної тенденції знаходимо у визначеннях поняття “післядипломна педагогічна освіта”. Так, Р. Болам, підтримуючи першу концепцію, вважає, що “... післядипломна педагогічна освіта – це діяльність щодо освіти і навчання вчителів початкової, середньої школи, а також директорів шкіл, яка здійснюється ними у відповідності з базовою професійною кваліфікацією і спрямовується на першорядне завдання вдосконалення професійних знань, умінь і відношень для більш ефективного навчання і виховання дітей” [6, с. 17].

Джеймс пропонує іншу дефініцію: “Післядипломна педагогічна освіта – це широкий спектр заходів, за допомогою яких учителі можуть розширити особистісну освіту, розвинути свою професійну компетентність і покращити розуміння педагогічних принципів і технологій” [7, с. 15].

На нашу думку, розбіжність у даних визначеннях полягає в різному баченні місця та ролі педагога в країнах Європи:

- 1) вчителя-професіонала, головним завданням якого є:
  - постійне вдосконалення педагогічної майстерності;
  - виховання свідомого громадянина Європи;
  - ефективний зв'язок навчальних програм з потребами суспільства;
- 2) учителя як службовця, навчання та підвищення кваліфікації якого контролюється роботодавцем.

Компромісний варіант вирішення даного протиріччя різними вченим передбачається різними шляхами. Ми підтримуємо пропозицію Е. Гендерсона та Д. Біллінга щодо поєднання післядипломної педагогічної освіти з шкільною системою через проведення навчання вчителів на базі навчальних закладів з метою найбільш повного задоволення їх індивідуальних потреб [5, с. 47]. У даному контексті мова йде про безпосередню реалізацію на практиці поняття “неперервна освіта” через розвиток двох її складових – індивідуального професійного зростання педагога та шкільної системи в цілому. Також вчені розвивають положення про необхідність застосування міжнародних моделей розвитку системи післядипломної педагогічної освіти на основі національного досвіду та інноваційних методів.

Цікавим підходом до визначення поняття “післядипломна педагогічна освіта” є, на нашу думку, дефініція, включена до Міжнародної енциклопедії освіти, виданої в Оксфорді в 1994 р., де дана галузь освіти трактується як:

“– педагогічна освіта і підготовка вчителів, які працюють без диплома (навчання на курсах, що закінчуються видачею відповідного кваліфікаційного документу);

- післядипломна педагогічна освіта та підвищення кваліфікації вчителів з метою підвищення заробітної плати;
- післядипломна освіта для вчителів, які готуються до нових професійних ролей (наприклад, директор школи тощо);
- підвищення кваліфікації вчителів, пов'язане з оновленням навчальних програм” [9, с. 59–69].

Проте останнім часом європейські вчені більше акцентують увагу на типології післядипломної педагогічної освіти, сформульованої у фінальному дослідженні тематичного проекту Організації міжнародного співробітництва і розвитку:

- “удосконалення професійних умінь усього шкільного персоналу або його групи (програми післядипломної педагогічної освіти і підготовки вчителів, що спрямовані на розвиток навчального закладу);
- удосконалення індивідуальних професійних умінь учителів (програми розвитку молодих вчителів тощо);
- розширення індивідуального досвіду вчителів з метою їх кар'єрного зростання (педагогічний менеджмент);
- розвиток індивідуальних професійних знань та вмінь учителів (магістратура);
- розширення особистої або загальної освіти вчителя (магістерський курс, не пов'язаний з педагогічною діяльністю)” [11, с. 27].

В Україні післядипломна педагогічна освіта розглядається як один із пріоритетних освітніх напрямів, безпосередньо пов'язаних з перспективами розвитку освіти, оскільки вона вважається найбільш гнучкою складовою процесу фахового зростання людини. Дана галузь освіти, порівняно з базовою професійною, має певні переваги, а саме: вона є менш інерційною і здатна реагувати на швидкі соціально-економічні зміни; має безпосередній двосторонній зв'язок з практикою. Також слід враховувати, що заклади післядипломної педагогічної освіти навчають дорослих, які вже мають відповідну вищу освіту, досвід практичної діяльності за фахом.

Проте, на нашу думку, проблемою є неповнота нормативної бази стосовно освіти, тобто відсутність Закону України “Про післядипломну освіту”. На даний момент післядипломна освіта в Україні визнається окремим компонентом системи освіти, але згадка про неї є лише у статті 10 Закону України “Про вищу освіту”:

“1. Післядипломна освіта – спеціалізоване вдосконалення освіти та професійної підготовки особи шляхом поглиблення, розширення і оновлення її професійних знань, умінь і навичок або отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду.

Післядипломна освіта створює умови для безперервності та наступності освіти і включає:

- перепідготовку – отримання іншої спеціальності на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та практичного досвіду;
- спеціалізацію – набуття особою здатностей виконувати окремі завдання та обов'язки, які мають особливості, в межах спеціальності;
- розширення профілю (підвищення кваліфікації) – набуття особою здатностей виконувати додаткові завдання та обов'язки в межах спеціальності;
- стажування – набуття особою досвіду виконання завдань та обов'язків певної спеціальності.

2. Післядипломна освіта здійснюється вищими навчальними закладами післядипломної освіти або структурними підрозділами вищих навчальних закладів відповідного рівня акредитації, в тому числі на підставі укладених договорів” [1].

Дефініцій післядипломної педагогічної освіти, що є складовою частиною післядипломної взагалі, серед українських вчених існує також декілька. Г. Протасова, наприклад, визначає її як “... систему навчання та розвитку фахівців з вищою освітою...., що відбувається у спеціалізованих навчальних закладах засобами самоосвіти та керується державними стандартами до фаху певних рівнів кваліфікації відповідно до вимог суспільно-економічного та науково-технічного прогресу” [2, с. 23].

В умовах продовження модернізації системи державного управління післядипломною педагогічною освітою, на нашу думку, доцільно говорити про необхідність кардинального оновлення функцій, змісту та організаційних форм системи післядипломної педагогічної освіти України через прийняття Закону України “Про післядипломну освіту” та розробку Державних стандартів післядипломної педагогічної освіти і багатоваріантних програм підвищення кваліфікації педагогічних працівників, що будуть реалізовуватися через різні форми навчання – денну, очно-заочну, дистанційну, самоосвітню діяльність тощо при наданні можливості вчителю самостійного вибору форми та місця навчання.

У той же час, здійснивши поліаспектний аналіз поняття “післядипломна педагогічна освіта” та типологій даної галузі, відзначаючи значний доробок як зарубіжних, так і українських учених у розробку понятійно-термінологічного апарату теорії педагогіки, вважаємо за доцільне запропонувати його авторське бачення: післядипломна педагогічна освіта – це складова частина системи неперервної освіти фахівців з відповідною базовою професійною кваліфікацією, що здійснюється у спеціалізованих вищих навчальних закладах на основі вільного вибору форм підвищення кваліфікації, головною метою якої є розвиток професійних компетенцій особистості для адекватного застосування інноваційних педагогічних принципів і технологій відповідно до вимог сучасності.

Таким чином, здійснивши аналіз поняття “післядипломна педагогічна освіта” в контексті інтеграції освітніх систем, ми дійшли певних висновків. У країнах Європи післядипломна педагогічна освіта розглядається як

багатоманітне та багатоаспектне явище, що має “вузьке” та “широке” трактування. Наявність двох тенденцій розвитку післядипломної педагогічної освіти – загальноєвропейської та національної – призводить до наявності різних типологій даної галузі освіти та різних визначень поняття, тому в умовах модернізації системи державного управління післядипломною педагогічною освітою, зокрема зважаючи на необхідність розробки та прийняття Закону України “Про післядипломну освіту”.

Література:

1. Про вищу освіту : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=2984-14>.
2. *Протасова Н. Г.* Післядипломна освіта педагогів: зміст, структура, тенденції розвитку / Н. Г. Протасова. – К. : Шкільний світ, 1998. – 176 с.
3. *Синенко С. І.* Розвиток післядипломної педагогічної освіти в країнах Західної Європи (Англія, Франція, Німеччина) : дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.04 / С. І. Синенко. – К., 2002. – 269 с.
4. *Швидун В. М.* Аналіз особливостей державного управління розвитком післядипломної педагогічної освіти країн Європи / В. М. Швидун // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – № 2 (16). – С. 31–40.
5. *Billings D.* The Nature and Scope of Staff Development in Institutions of Higher Education / Elton L., Simmonds K. (eds.) Staff Development in Higher Education. – L. : Society for Research into Higher Education, 1977. – 346 p.
6. *Bolam R.* Inservice Education and Training of Teachers. – Paris : OECD, 1982. – 108 p.
7. Department for Education & Employment. The English Education System: An overview of structure and policy. – London : DEE. – 1995. – 36 p.
8. *Edelfelt R.* Staff Development for School Improvement. – London : National Center on Teaching and Learning, 1983. – 296 p.
9. *Eraut M.* Teacher Education: Inservice / The International Encyclopedia of Education. Second edition. Volume 11 / Torsten Husen, T. Neville Postlethwaite (eds.) – Elsevier Science LTD: Pergamon, 1994. – P. 5966–5973.
10. Innovation in In-service Education and Training of Teachers. Practice and Theory. – Paris : OECD, 1978. – 63 p.
11. Inservice Training and Educational Development : An International Survey / Hopkins D. (ed.). – London, Sydney, Dover, New Hampshire : Croom Helm, 1986. – 334 p.
12. *Joyce B. R.* Inservice Teacher Education. Report 1: Issues to face / B. R. Joyce, K. R. Howey, S. J. Yarger. – New York : Syracuse University, National Dissemination Center, 1976. – 284 p.

*Надійшла до редколегії 22.07.2013 р.*



УДК 351.81:69:34

*Н. П. ГУШТИК*

## **НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ БУДІВЕЛЬНОЇ ГАЛУЗІ УКРАЇНИ В УМОВАХ КРИЗИ**

*Визначено причини виникнення кризових явищ у будівельній галузі України. Зроблено аналіз нормативно-правового регулювання будівельної галузі України в період кризи. Окреслено основні механізми подолання кризових явищ у будівельній галузі України.*

**Ключові слова:** будівельна галузь, фінансова криза, наслідки кризи, житлова нерухомість.

*The reasons of appearing crises phenomena in building brunches of Ukraine has been distinguished. The analysis of legal normative regulation in the building brunch of Ukraine during the crises was made. The main ways of overcoming crisis phenomena in the building branch of Ukraine were described.*

**Key words:** building brunch, financial crisis, crisis consequences, real estate.

Світова фінансова криза вплинула на всі галузі України, не стала винятком будівельна галузь. З початку 2008 р. уже простежувалось зменшення обсягів фінансування будівельної галузі, скорочення замовлень на будівництво об'єктів в різних галузях і сферах діяльності [9].

Значну увагу регулювання будівельної галузі в період кризи присвячено праці багатьох науковців. Зокрема, Р. Тяна, М. Іванов, І. Грищенко приділяли увагу визначенню факторів, що несуть у собі загрозу для розвитку будівельного комплексу. О. Кармаза – досліджує конституційне право на житло в період кризи; С. Глухова – вивчає вплив кризових явищ на будівельну галузь України та ін. Аналіз досліджених публікацій свідчить, що питання нормативно-правового регулювання будівельною галуззю вимагає додаткового дослідження.

Мета статті полягає в аналізі нормативно-правового регулювання будівельної галузі України в умовах кризи.

Серед основних передумов виникнення кризових явищ у будівництві можна назвати значну залежність ринку нерухомості України від зовнішніх позик і стану банківської системи; кризові явища на ринку іпотечного кредитування, що відбулися на будівельній галузі миттєво, вплинули на споживчий ринок загалом, знизили попит на ринку нерухомості; складність, тривалість і занормованість дозвільної системи в будівництві (за даними Всесвітнього банку, Україна посідає 179 місце зі 181 можливого за рівнем складності отримання дозвільної документації на будівництво [1].

Причини, які гальмують розвиток будівельної галузі, можна зарахувати до макро- та макрорівня. Серед основних проблем Т. Білоброва вказує на

спекулятивне завищення цін на об'єкти нерухомості і у зв'язку із цим скорочення реального попиту, відсутність ефективних, прозорих і доступних іпотечних програм для населення, брак інвестиційних ресурсів для підтримки та розвитку будівництва тощо [7]. Ю. Соха зазначає, що управлінські рішення в будівництві найчастіше приймаються в умовах невизначеності, викривленої інформації через відсутність профільної системної інформаційної системи [10].

Науковці Р. Тяна, М. Іванов, І. Грищенко визначають низку факторів, що несуть у собі загрозу як для розвитку будівельного комплексу, так і для економіки країни в цілому. До цих факторів можна віднести:

- дисбаланс між (платоспроможним) попитом і пропозицією в бік попиту;
- виникнення в девелоперів проблем з кредитуванням будівельних проектів з боку банків;
- зростання собівартості будівництва [9].

Є. Бондаренко відносить до основних причин різкого спаду в будівельній галузі України у 2008-2009 рр. таке:

- підвищення кредитних ставок та обмеження іпотечного кредитування населення, що зумовило зниження рівня доступності кредитних ресурсів;
- скорочення кредитування забудовників, що призвело до зменшення проектного кредитування;
- зростання вартості будівельних матеріалів, будівельно-монтажних робіт (за 2008 р. ціни на будівельно-монтажні роботи зросли на 30,1 %), енергоносіїв спричинило збільшення собівартості будівельних робіт порівняно із запланованими;
- високий рівень інфляції (22,3 % у 2008 р., 12,3 % у 2009 р.), знецінення національної валюти і пов'язані з цим втрати в накопиченнях населення стали причиною зменшення попиту на житло. Якщо в минулі роки попит перевищував пропозицію в 2-3 рази, особливо в сегментах економного житла, то в 2009-2010 рр. кількість реальних покущів значно зменшилась. Така ситуація пояснюється не насиченістю ринку, а зменшенням кількості платоспроможного попиту [5].

В. Штолько виокремлює такі наслідки кризи в будівельній галузі:

- припинення фінансування архітектурно-будівельної діяльності;
- згорання та призупинення і раніше мізерних обсягів науково-дослідних та пов'язаних із проектуванням і будівництвом об'єктів життєвого середовища робіт;
- зростання масового безробіття;
- додаткові витрати коштів на підтримку безробітних і консервацію та згорання незавершеного будівництва;
- банкрутство і розпад професійно укомплектованих проектних, науково-творчих і виробничих колективів, сформованих упродовж тривалої діяльності;
- втрата досвідчених фахівців та утворення незворотного часового розриву в ланцюгові передачі досвіду професіоналів молодому поколінню спеціалістів як основи перспективного розвитку професій архітектора, будівельника, конструктора, інженера і науковця;
- зниження і втрата вітчизняного інтелектуального потенціалу відкрили дорогу для завоювання ринку праці іноземними фахівцями [11].

З боку держави кардинальні дії у вигляді заборони вилучення коштів з фінансування будівництва житлової нерухомості були вимушеними. Адже, якщо населення масово почало б вилучати кошти з ринку будівництва житла, то більшість будівельних компаній збанкрутіли б, що у свою чергу, зруйнувало б ринок будівництва житлової нерухомості в Україні.

Ситуація, що склалася, вимагала від держави не тільки заборон, що були непопулярними серед населення, а й альтернативного вирішення даної проблеми. Альтернативою заборони вилучення коштів з будівництва житлової нерухомості для населення стала державна фінансова допомога на добудову об'єктів незавершеного будівництва.

Серед основних проблем, на які має бути скероване антикризове регулювання, можна назвати ускладнення дозвільної процедури; підвищення занормованості процесу закупівлі за державні кошти. В Україні вживаються такі заходи, спрямові на запобігання кризи, як: введення тимчасового мораторію щодо цін на будівельну продукцію; фінансування проектів пріоритетного значення для держави; використання результатів від операцій із нерухомістю для наповнення державного бюджету [1].

З метою державної підтримки стосовно стабілізації будівництва, підвищення платоспроможності населення, забезпечення реалізації житлових прав громадян, а також стимулювання розвитку будівельної галузі як домінуючої складової будь-якої економіки було ухвалено Закону України "Про запобігання впливу фінансової кризи на будівельну галузь і житлове будівництво". Відповідно до ст. 1 цього Закону шляхами подолання кризових явищ у будівельній галузі та житловому будівництві в Україні є:

- викуп у забудовників та/або фінансових установ нереалізованого житла в об'єктах будівництва, що споруджувались із залученням коштів фізичних осіб у разі неспроможності забудовників продовжувати будівництво житла у зв'язку з недостатнім обсягом коштів для формування фондів соціального та службового житла;

- надання громадянам державної підтримки на будівництво (придбання) доступного житла шляхом сплати державою частини його вартості, а саме: сплата державою 30 % вартості будівництва (придбання) доступного житла та/або надання пільгового іпотечного житлового кредиту в уповноваженому банку;

- отримання громадянами житла в оренду з викупом (до 30 років) за рахунок власних коштів громадян та коштів державної підтримки;

- надання фізичним та юридичним особам пільгових кредитів на будівництво житла та компенсацій процентної ставки за цими кредитами;

- збільшення статутних капіталів державних банків та Державної іпотечної установи для надання кредитів на завершення будівництва багатоквартирних житлових будинків;

- викуп державою у кредиторів іпотечних кредитів, отриманих фізичними особами на будівництво та придбання житла до набрання чинності цим Законом і віднесених до категорії ризикованих.

Цим Законом було внесено зміни до деяких законодавчих актів, зокрема до Закону України “Про іпотеку”. Згідно з внесеними змінами до закону про іпотеку застереження про задоволення вимог іпотекодержателя, яке міститься в іпотечному договорі, прирівняне за правовими наслідками до окремого договору між боржником і кредитором про задоволення вимог кредитора. На практиці можливі ситуації, коли іпотекодержателі (банки) намагатимуться накласти стягнення на квартири за такими застереженнями [3].

Чільне місце серед нормативно-правових актів на підтримку будівельної галузі відводиться Закону України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення фінансових механізмів здійснення інвестицій у будівництво житла” від 18.12.2008 р. № 692-VI, що передбачає обов’язкове страхування ризиків участі у Фонді фінансування будівництва (ФФБ). Використання цього виду страхування дає змогу мінімізувати майнові ризики інвесторів, а саме: несвоєчасне введення в експлуатацію об’єкта будівництва та об’єкта інвестування; невідповідність технічних характеристик об’єкта будівництва та об’єкта інвестування, а також обладнання, яке встановлюється на об’єкті для подальшої передачі у власність довірителя, умовам договору або проектної декларації, вимогам державних стандартів, норм і правил; неналежне або несвоєчасне виконання робіт на об’єкті будівництва та об’єкті інвестування, передбачених договором або участь у Фонді фінансування будівництва [7]. Сам порядок і правила обов’язкового страхування майнових ризиків за договором про участь у ФФБ затверджено постановою КМ України від 22.07.2010 р. № 805.

Одним із головних джерел інвестування уряд вбачає реалізацію проектів зі Світовим банком, Європейським банком реконструкції та розвитку, Європейським інвестиційним банком. Суттєвим джерелом інвестицій у 2009 р. мають бути кошти Стабілізаційного фонду, створення якого передбачено Законом України “Про першочергові заходи щодо запобігання негативним наслідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України”. Ці кошти мають спрямовуватися на різні цілі, у тому числі і на: здешевлення кредитів, фінансування інвестиційних проектів з будівництва, збільшення статутних капіталів АТ “Державний ощадний банк” та ПАТ “Державний експортно-імпорتنний банк”, у тому числі для іпотечного кредитування житла. При цьому Закон містив перелік витрат, на які можуть спрямовуватись кошти Стабілізаційного фонду, зокрема надання кредитів для погашення, рефінансування та обслуговування кредитів, одержаних вітчизняними банківськими установами та іншими суб’єктами господарювання в іноземних кредиторів до 15 вересня 2008 р.; надання кредитів на завершення будівництва житла, яке здійснюється із залученням іпотечних кредитів і обов’язковою умовою якого є співфінансування з боку банків та забудовників; надання фінансової допомоги банкам (у тому числі з метою збільшення статутних капіталів), поповнення статутних капіталів державних банків та Державної іпотечної установи.

В умовах недостатнього фінансування будівництва Міністерство регіонального розвитку, житлового будівництва та житлово-комунального

господарства України пропонує розглянути можливість залучення коштів від 150 інвестиційних компаній, з якими потрібно налагоджувати роботу як забудовникам, так і місцевим органам влади [8].

З листопада 2008 р. державою застосовується спеціальний режим оподаткування для об'єктів, що мають загальнодержавне значення. Зокрема, серед заходів передбачено своєчасне відшкодування Міністерством фінансів України, Державним казначейством податку на додану вартість (ПДВ) суб'єктам господарювання, які здійснюють будівництво, реконструкцію та переоснащення об'єктів, призначених для розміщення учасників і гостей фінальної частини чемпіонату Євро-2012 [1].

Цінові інструменти, що застосовуються державою для реалізації антикризової політики в будівельній галузі, є доволі поширеними. Основним документом, відповідно до якого відбувається регулювання питань ціноутворення в будівництві з боку держави, виступає ДБН Д.1.1-1-2000. Указаний нормативний документ регламентує порогові значення статей витрат при реалізації будівельних проектів за напрямками: промислове, енергетичне, транспортне будівництво; житлово-громадське будівництво в містах і робітничих селищах; інші види будівництва; ремонт будівель у цілому, а також ремонт окремих елементів будівель; будівництво тунелів і метрополітенів у відкритий та закритий спосіб; будівництво підприємств гірничої промисловості [Там же].

Законом України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо вдосконалення державного регулювання у сфері будівництва житла" визначено декілька інститутів щодо фінансування та інвестування будівництва об'єктів житлового будівництва з використання недержавних коштів, залучених від фізичних і юридичних осіб, а саме фонди фінансування будівництва (ФФБ), фонди операцій з нерухомістю (ФОН), інститути спільного інвестування (ІСФ), випуск цільових облігацій [6].

З прийняттям Закону України "Про регулювання містобудівної діяльності" удосконалене законодавство в частині посилення державного контролю у сфері житлового будівництва.

Водночас слід зазначити, що відповідно до статті 9 Закону України "Про інвестиційну діяльність" основним правовим документом, який регулює взаємовідносини між суб'єктами інвестиційної діяльності, є договір (угода).

Оскільки здійснення будівництва базується на договірних відносинах, має господарський характер і регулюється чинним законодавством і відповідними договорами, питання виконання зобов'язань за інвестиційним договором належить до компетенції договірних сторін. Згідно зі статтею 611 Цивільного кодексу України у разі порушення зобов'язання настають правові наслідки, встановлені договором або законом, а невиконання або неналежне виконання умов договору може бути оскаржене інвесторами в судовому порядку.

Розуміючи всю складність проблеми, та з огляду на те, що при нинішньому законодавстві місцеві органи влади не в змозі вплинути на ситуацію, Міністерству

регіонального розвитку, житлового будівництва та житлово-комунального господарства України доцільно прийняти низку рішень, які дозволять, в першу чергу, допомогти громадянам-інвесторам, а також надати повноваження місцевим органам влади для вжиття дієвих заходів з поліпшення існуючого стану.

У Міністерстві регіонального розвитку, житлового будівництва та житлово-комунального господарства України підготовлено законопроект, в якому передбачено заходи з посилення захисту прав інвесторів під час інвестування (фінансування) будівництва житла, а саме:

- передача об'єктів незавершеного житлового будівництва, власників яких визнано у встановленому порядку банкрутом, інвесторам, чиї кошти були залучені у будівництво цього об'єкта, у разі створення ними житлово-будівельного кооперативу чи об'єднання співвласників багатоквартирного житлового будинку;
- надання державою фінансової підтримки житлово-будівельним кооперативам та об'єднанням співвласників багатоквартирного житлового будинку на завершення будівництва житлових будинків;
- викуп у забудовників або фінансових установ нереалізованого житла в об'єктах будівництва, що споруджувались із залученням коштів фізичних осіб, у разі неспроможності забудовників продовжувати будівництво житла;
- стимулювання замовників (збудовників) до своєчасного завершення будівництва шляхом запровадження будівельного збору з прогресивною ставкою оподаткування;
- розширення прав кооперативів у таких ситуаціях, а також надання можливості місцевим органам виконавчої влади приймати та виконувати функції замовника будівництва на незавершених об'єктах;
- надання повноважень місцевим органам виконавчої влади щодо контролю за діяльністю забудовників, пов'язаною із залученням коштів фізичних та юридичних осіб [4].

У період економічної кризи в Україні зникло з будівельної арени понад 1200 компаній, які працювали в даному напрямку. Залишилося понад 8000 недобудованих об'єктів з різним ступенем готовності.

Кабінет Міністрів України запропонував механізм компенсації збитків громадян, отриманих через невиконання забудовниками своїх зобов'язань. У разі банкрутства будівельної компанії, держава буде виплачувати їх інвесторам вартість квартир з бюджетних коштів.

Кабінет Міністрів України зареєстрував у Верховній Раді законопроект № 6031 “Про відшкодування фізичній особі (інвестору) майнової шкоди, заподіяної внаслідок злочину, вчинення якого пов'язане з інвестуванням будівництва житла”. Законопроект розроблений Міністерством юстиції, щоб держава змогла компенсувати збитки громадян, отриманих у результаті махінацій будівельних компаній, зокрема ГК “Еліта-центр”. Компенсація буде виплачуватися за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів. Але отримати її інвестор зможе лише в тому випадку, якщо забудовник не передав йому у власність житловий об'єкт і не

може відшкодувати збитки. Підставою для виплати компенсації стане судове рішення, що вступило в силу, і виконавча документація, що підтверджує неплатоспроможність забудовника, – відсутність коштів і майна, що може бути продано в рахунок компенсації збитків інвесторів. Боржник визнається неплатоспроможним під час процедури банкрутства.

Держава буде компенсувати збитки громадян, які вклали кошти в будівництво житла, в разі якщо будівельна компанія не проводила ніяких робіт або, наприклад, для такої компанії взагалі не існує і вона ніде не зареєстрована.

При цьому держава отримає право вимагати від боржника відшкодувати суму, витрачену на компенсації постраждалим, але тільки у випадку, якщо забудовник відновив платоспроможність [6].

Будівельна галузь України в умовах кризи зазнала значного спаду. Урядом було прийнято низку нормативно-правових актів, спрямованих на вихід будівельної галузі з кризи. На сьогоднішній день будівельна галузь України ще не вийшла на докризовий рівень, що свідчить про те, що дана проблема потребує додаткового наукового дослідження.

#### Література:

1. Аналіз інструментів на механізми реалізації антикризової політики держави в будівельній галузі / Н. Паліга [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua:8080/bitstream/handle/123456789/22492/36Paliga.pdf?sequence>.
2. Глобальна фінансова криза і ринок нерухомості: напрями подолання негативних наслідків / Т. О. Білоброва // Вісник Хмельницького національного університету. – 2010. – № 1. – Т. 1. – С. 179–184.
3. Забезпечення в Україні конституційного права на житло в умовах розгортання світової економічної кризи / О. О. Кармаза [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Yutp/2009\\_7.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Yutp/2009_7.pdf).
4. Розв'язання проблеми житлових довгобудів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://old.minregion.gov.ua/index.php?option>.
5. Перспективи розвитку будівельного комплексу України / Є. В. Бондаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/inek/2011\\_4/3.pdfm](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/inek/2011_4/3.pdfm).
6. Покупці житла отримують держгарантії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://realt.aviso.ua/uk/news?id=519196ef-29b4-404d-ac54-88a5cc78c6bc>.
7. Регулювання розвитку сфери фінансування житлового будівництва: правовий аспект / Т. В. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/VUbsNbU/2011\\_3/VUBSNBU12\\_p40-p45.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VUbsNbU/2011_3/VUBSNBU12_p40-p45.pdf).
8. Ринок житлового будівництва в Україні: стан та проблеми розвитку в період фінансової кризи / І. І. Коркуна, Т. В. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/VUbsNbU/2009\\_3/VUBSNBU6\\_p44-p47.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VUbsNbU/2009_3/VUBSNBU6_p44-p47.pdf).

9. Сучасний стан будівельного ринку України і заходи щодо його стабілізації в умовах світової фінансової кризи / Р. Б. Тяна, М. Ф. Іванов, І. В. Грищенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/EkBud/2009\\_2/05\\_Tyana\\_Ivanov\\_Grischenko.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/EkBud/2009_2/05_Tyana_Ivanov_Grischenko.pdf).

10. Формування будівельного ринку в Україні / Ю. І. Соха, К. В. Процак // Вісник Національного університету “Львівська політехніка”. – 2009. – Вип. 640. – С. 203–207. – (Серія “Економіка”).

11. Шляхи подолання кризи і забезпечення інноваційного розвитку архітектурно-будівельної діяльності України / В. Г. Штолько [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Piir/2011\\_2/02piir35.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Piir/2011_2/02piir35.pdf).

*Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.*

УДК 351

*К. О. КОЛЕСНИКОВА*

### **ПУБЛІЧНЕ АДМІНІСТРУВАННЯ В УКРАЇНІ: ОГЛЯД ЛІТЕРАТУРНИХ ДЖЕРЕЛ**

*Здійснено огляд літературних джерел з ключових питань формування публічного адміністрування в Україні. Досліджено становлення понятійно-категоріального апарату державного управління. Виявлено напрямки досліджень науковців. Висвітлено проблеми формування публічного адміністрування.*

**Ключові слова:** публічне адміністрування; публічний, адміністрування, публічна адміністрація, державне управління, публічне врядування (управління).

*This article reports the review of literary sources in major issues of public administration formation in Ukraine. The state management conceptual terminology development has been investigated. The directions of scientists' researches have been identified. The problems of public administration formation have been highlighted.*

**Key words:** public administration, public, administration, public administration, state management, public management.

В умовах реформування державного управління Української держави особливого значення набуває впровадження новітніх управлінських практик у загальну систему державотворення. Публічне адміністрування останнім часом є предметом вивчення багатьох вчених і фахівців як вітчизняних, так і зарубіжних. Але, незважаючи на це, залишаються невирішеними питання в понятійно-категоріальному апараті, теоретичних, методологічних та практичних аспектах, а також нормативно-правовому забезпеченні.



Питання формування публічного адміністрування аналізували такі науковці, як А. Авер'янов, В. Бакуменко, І. Грицьак, В. Загорський, А. Колодій, І. Коліушко, М. Лахижа, В. Малиновський, В. Мартиненко, П. Надолішний, Н. Нижник, О. Оболенський, О. Черчатий, Ю. Шаров та ін.

Проблеми і питання понятійно-категоріального апарату досліджувались у працях таких науковців, як І. Козюра, М. Куйбіда, О. Кілієвич, А. Кузнецов, О. Парфенюк, І. Плотницька, В. Тертичка, В. Романов, В. Трощинський та ін.

Категорію “адміністрування” досліджували Д. Вільсон, Д. Грінвуд, Р. Грегорі, Ф. Нігроу та Л. Нігроу, І. Василенко, В. Дзюндзюк, Г. Зінченко, П. Круш, Б. Новіков, Г. Сініок та ін.

Проте літературні джерела з питань формування публічного адміністрування не були предметом спеціального дослідження науковців.

Метою статті є огляд літературних джерел і узагальнення висвітлення в українській та зарубіжній літературі проблеми формування публічного адміністрування.

За період розвитку України як незалежної країни теорія державного управління накопичила певний набір понять і термінів, які використовуються широким колом фахівців і громадян. Терміни “публічне управління (врядування)”, “публічне адміністрування”, “публічна адміністрація” з'явилися в управлінській науці порівняно нещодавно. Незважаючи на активне дослідження цих категорій, вони, на думку багатьох науковців, не мають певного однозначного трактування. Зараз дуже популярно і модно вживати ці терміни, хоча, за словами вчених, мало хто може достовірно сказати і обґрунтувати різницю між публічним та державним управлінням, публічним і державним адмініструванням, управлінням та адмініструванням, публічною та державною адміністрацією.

Упровадження нових понять у науку відображає реалії сьогодення. З розвитком державності та ускладненням правової системи все більш виявляється тенденція посилення ролі публічних засад у суспільному житті. У багатьох країнах спостерігається загальна закономірність визнання загальнонаціональної значущості публічної сфери та ролі держави в суспільному прогресі. У центрі увазі постає людина як громадянин розвинутої демократичної держави.

Багато термінів запозичуються із зарубіжних, в основному європейських країн тому, що модель сучасної європейської держави була створена на базі публічного адміністрування, яке спирається на засади громадянського суспільства, демократичні цінності й основи правової держави [8, с. 4]. І саме тому в практиці зарубіжної науки публічного адміністрування є досвід, який можна використовувати під час реформування системи державного управління нашої держави.

Певна частина понять упроваджуються в результаті механічного перенесення в теорію державного управління зарубіжної термінології (“калькування”), що невдовзі може стати суттєвою перешкодою на шляху адекватного відображення реалій у вітчизняній політико-адміністративній сфері.

Категорія “публічне адміністрування” пішла із зарубіжної літератури. Спочатку переклад терміну “Public administration” був однозначним – “державне управління”, згодом було досліджено, що це поняття має полісемантичний характер і залежно від контексту перекладається ще як “публічне адміністрування” та “публічна адміністрація” і навіть “суспільне управління”, “управління на державному та місцевому рівні”, “громадська адміністрація”. Це стосується і термінів “public” і “administration”. У словнику Мюллера надано п’ять дефініцій “public” в якості прикметника: суспільний, державний; народний, загальнонародний; публічний, загальнодоступний; комунальний; відкритий, гласний [12], а в професійному онлайн-словнику Мультигран – 15: суспільний, народний, загальнонародний, комунальний, публічний, загальнодоступний, відкритий, державний, загальний, казенний, суспільного користування, колективний, гласний, несекретний, об’єднаний [13].

Розглянемо складові поняття “публічне адміністрування”. У словнику слів іншомовного походження зазначено, що “публічний” походить від лат. “суспільний”, “народний” і має такі дефініції: 1. Який відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. 2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний.

Ідея “публічного” відображена у працях М. Вебера, Ч. Барнарда, Д. Ганна, Л. Гуліка, Дж. С. Мілла, В. Парсона, Г. Саймона, Д. Уальдо, М. Фоллет, Ю. Хабермаса, В. Мартиненка, С. Борисевича, А. Кузнецова, Л. Лазор, В. Дзюндзюка, О. Мельничук та ін. У працях учених категорія “публічного” часто протиставляється категорії “приватного”.

Таким чином, до терміну “public” уживанні категорії “Public administration” більш логічно та обґрунтовано вживати переклад за допомогою “калькування” – публічний, адже управління та адміністрування стають більш публічними, залучаючи громадян до сфери управління, надаючи їм послуги та захищаючи їх інтереси.

Категорія “адміністрування” походить від лат. *administro* – керую і означає керівництво, управління, завідування [11].

У навчальному посібнику “Публічне адміністрування в Україні” зазначено, що адміністрування означає виконання певних завдань у рамках інструкцій, а те, наскільки добре чи наскільки ефективно, залишається за межами його уваги, оскільки контроль над цим є обов’язком політичного суб’єкта, що розробив інструкції [10, с. 184].

Ю. Шаров пропонує вважати адміністрування (“administration”) чітким розподілом повноважень і обов’язків між учасниками процесу та інформаційно-комунікативне забезпечення вертикальної та горизонтальної координації між суб’єктами врядування [15, с. 7].

На думку Г. Зінченка процес адміністрування є цілеспрямованою діяльністю, що законодавчо регламентується, з реалізації повноважень органів державної влади в суспільстві за допомогою притягнених ресурсів, внаслідок чого відбуваються соціальні зміни в різних сферах спільного життя людей [3, с. 45].

На нашу думку, поняття “administration” у контексті “Public administration” слід перекладати тим самим методом, як “адміністрування”, адже адміністрування є складовою управління і є процедурою втілення рішень, запроваджених у системі управління.

Згідно з енциклопедією державного управління, публічне адміністрування є різновидом управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій держава та громадянське суспільство забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку [2, с. 489].

Г. Зінченко вважає, що система публічного адміністрування – це організаційні структури державного апарату, персонал яких реалізує сукупність необхідних функцій, використовуючи при цьому комплекс відповідних форм, методів і процедур, а також прями та зворотні зв'язки між державою та суспільством [3, с. 46].

На думку В. Коваленка публічне адміністрування розкриває основні напрями цілеспрямованої діяльності суб'єктів владних повноважень щодо виконання адміністративних зобов'язань [4, с. 214].

Американські вчені Д. Шуман та Дік В. Олуф стверджують, що публічне адміністрування, його поняття та роль з часом змінюються, та визначають його характеристики:

- охоплює всі три сфери влади: виконавчу, законодавчу та судову та їх взаємовідносини;
- відіграє важливу роль у формуванні публічної політики і таким чином є складовою політичного процесу;
- суттєво відрізняється від приватного адміністрування;
- взаємодіє з численними приватними групами та індивідами у наданні послуг суспільству [18, с. 21].

Л. Любохинець та А. Мейш зазначають, що предметом публічного адміністрування є процес досягнення національних цілей та інтересів шляхом організації діяльності суб'єктів публічної сфери, у тому числі законодавчих, виконавчих і судових органів та органів місцевого самоврядування. В умовах зміни поняття “правова держава” та поступового зникнення жорстких меж між державою та суспільством, на публічне адміністрування дедалі більшою мірою припадає завдання оформлення суспільних та державних процесів [6].

О. Кілієвич пропонує під Public administration розуміти державне управління або впровадження державної політики переважно виконавчою гілкою влади [5, с. 38].

Проте публічні послуги громадянам надаються не тільки органами виконавчої влади, а також і органами місцевого самоврядування та іншими організаціями, які мають на надання послуг громадянам повноваження.

“Публічне” є категорією більш широкою, ніж “державне”, а “адміністрування” – поняття більш вузьке ніж “управління”.

Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного управління (врядування), метою якого постає розвиток держави на засадах

демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів.

Найбільш адекватним перекладом “Public administration” будемо вважати “публічне адміністрування”, яке означає процедуру втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління

Публічне управління – є суспільним управлінням, яке здійснюється через надання влади суспільству – через децентралізацію, і чим більше управління стає децентралізованим, тим більше воно є публічним. При наявності рис публічності державне управління через упровадження публічного адміністрування перетворюється на публічне управління.

При дослідженні категорій публічного управління та публічного адміністрування необхідно проаналізувати напрацювання класиків теорії управління В. Вільсона, М. Вебера, Ф. Тейлора, Г. Емерсона, Г. Бернара, А. Файоля, Л. Гуліка, А. Маслоу, Л. Урвіка, А. К. Рейлі та сучасних зарубіжних вчених: Е. Алларда, Б. Беррі, Т. Боверда та Е. Лофлера [17], Д. Боссарда, Б. Гурне, Ф. Нігроу, Г. Райта, Д. Растоу, Б. Р. Фрая та Дж. Радшелдерса [18], Д. Шумана та Діка В. Олуфа та ін.

З’ясування змісту публічного адміністрування (як особливого виду діяльності в суспільстві) та публічної влади є підґрунтям для визначення інших категорій, що пов’язані з цими: публічне адміністрування “це органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування та інші суб’єкти, які відповідно до закону чи адміністративного договору мають повноваження забезпечувати виконання законів, діяти в публічних інтересах [10, с. 28].

Система публічного адміністрування забезпечує процес здійснення публічного управління через формування та реалізацію системи виконавчих органів демократичного врядування – публічних адміністрацій, на всіх рівнях соціальної структуризації суспільства [7, с. 21].

Термін “публічна адміністрація” вперше зазначається в документах Європейського Союзу [1].

До складу публічної адміністрації входять органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування. Чинна система органів виконавчої влади та органи місцевого самоврядування не відповідає принципам демократії та європейським стандартам та надмірно централізована. Для вдосконалення взаємодії інститутів публічної адміністрації з громадянами, надання їм якісних управлінських послуг в економічній, правовій, соціально-культурній та інших сферах необхідно провести реформу.

Проекти Концепції реформування публічної адміністрації розробили центр політико-правових реформ (2005 р.) та Центр сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України (2006 р.) (“Біла книга”, “Зелена книга”). Ці проекти містять рекомендації щодо реформування публічної адміністрації в процесі здійснення адміністративної реформи.

Для подальшого розвитку публічного адміністрування на європейських засадах створено робочу групу з підготовки проекту Концепції реформування

публічної адміністрації розпорядженням КМУ від 26.03.2008 р. № 531-р, яка діяла до червня 2010 р. (розпорядження КМУ від 02.06.2010 р. № 397).

У 2010 р. центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу розробив “План модернізації державного управління”, в якому зосереджується увага на низці завдань у реалізації ідеї сервісної держави в Україні та пропонуються механізми реформування ключових сфер державного управління та державної служби з метою їх приведення у відповідність із принципами і практиками демократичного урядування [9]. “План модернізації державного управління” містить комплекс пропозицій, спрямованих на реалізацію першочергових пріоритетів адміністративної реформи, зокрема на шести головних напрямках, або блоках, чотири з яких стосуються кадрової політики: модернізація системи центральних органів виконавчої влади; модернізація системи державної служби; професійний розвиток державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; розвиток вищого корпусу державної служби; врегулювання конфлікту інтересів та запобігання корупції; впровадження електронного урядування.

Перший блок – модернізація системи центральних органів виконавчої влади – найбільш важливий, з нього слід починати, оскільки він є структурною основою для реформи. Саме впорядкування системи центральних органів виконавчої влади відкриє резерви для суттєвого скорочення видатків на державне управління, завдання щодо якого поставлені сьогодні Президентом та урядом України. Важливо не втратити при впровадженні реформи людського потенціалу, зберегти кадрових державних службовців, професіоналів.

Іншими не менш важливими напрямками модернізації структури центрального рівня виконавчої влади стануть наближення надання державних послуг до споживача, скорочення контрольно-наглядових функцій та дерегуляція. Головний принцип запропонованих змін структур – не розмежування правотворчих і правозастосовчих функцій, а зосередження в окремих органах функцій щодо вироблення політики, управління державним майном і реалізації державних програм, надання державних послуг, контролю та нагляду. Такий підхід дозволить уникнути повсюдно поширеного сьогодні інституціонального конфлікту інтересів.

Досвід європейських країн є в нагоді для дослідження формування публічного адміністрування в Україні, оскільки публічне адміністрування західних країн діє на засадах демократії та світових стандартів.

Отже, огляду літературних джерел дозволяють зробити висновок, що дослідження стосовно формування та розвитку публічного адміністрування активно здійснюються.

За 22 роки незалежності України виявлено та сформовано більш чітко понятійно-категоріальний апарат стосовно категорії публічного адміністрування, що відображено в енциклопедії державного управління та працях науковців. Використання нової термінології означає трансформацію державного управління і розвиток процесів демократії та громадянського суспільства. “Публічне” є

категорією більш широкою, ніж “державне”, а “адміністрування” – поняття більш вузьке ніж “управління”. Таким чином, публічне адміністрування є складовою публічного врядування та є процедурою втілення рішень, прийнятих у системі публічного управління. Задля розвитку держави на засадах демократії з використанням ефективних новітніх методів і технологій управління та направлених на забезпечення громадян на рівні світових стандартів, необхідно здійснити розподіл адміністративних і політичних функцій у системі виконавчої влади та запровадити сучасні демократичні принципи, такі як верховенство права, законність, відкритість, прозорість, дієвість, результативність, ефективність, підконтрольність, підзвітність та відповідальність.

#### Література:

1. Білозерська Т. О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції [Електронний ресурс] / Т. О. Білозерська // Форум права. – 2007. – № 2. – С. 11–19. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.

2. Енциклопедія державного управління. У 8 т. –

Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський [та ін.] – Львів : ЛРІДУ, НАДУ, 2011. – 712 с.

3. Зинченко Г. П. Социология управления: Учебно-метод. комплекс / [Г. П. Зинченко, А. А. Иванова, В. Д. Лысенко, И. И. Рогов]. – Ростов-н/Д. : СКАГС, 2010. – 48 с.

4. Курс адміністративного права України: підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко, І. Д. Пастух [та ін.] / за ред. В. В. Коваленка. – К. : Юрінком Інтер, 2012. – 808 с.

5. Кузнецов А. Концептуальні підходи до формування понятійного апарату в сфері публічного управління / А. Кузнецов // Понятійно-категоріальний апарат публічного управління. – К. : НАДУ, 2010. – С. 38–43.

6. Любохинець Л. С. Предмет і методологічна основа публічного адміністрування [Електронний ресурс] / Л. С. Любохинець, А. В. Мейш. – Режим доступу : [http://dn.tup.km.ua/dn/k\\_default.aspx?M=k1201&T=01&lng=1&st](http://dn.tup.km.ua/dn/k_default.aspx?M=k1201&T=01&lng=1&st).

7. Мартиненко В. М. Демократичне врядування: проблеми теорії та практики / В. М. Мартиненко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во “ДокНаукДержУпр”, 2010. – № 1. – С. 16–22.

8. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., м. Дніпропетровськ, 15-16 трав. 2009 р. / за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 310 с.

9. План модернізації державного управління: пропозиції щодо приведення державного управління та державної служби України у відповідність із принципами

і практиками демократичного урядування / В. Афанасьєва, А. Вишневський (кер. авт. колективу); Р. Гекалюк [та ін.] ; за заг. ред. Т. Мотренка. – К. : Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. – 320 с.

10. Публічне адміністрування в Україні : навч. посіб. / В. Б. Дзюндзюк, О. Б. Коротич, Н. М. Мельпохова та ін. [за заг. ред. д.філос.н., проф. В. В. Корженка, к.е.н., доц. Н. М. Мельпохової]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – 256 с.

11. Термін “адміністрування” [Електронний ресурс] // Економічна енциклопедія “Словопедія”. – Режим доступу : <http://slovopedia.org.ua/38/53392/377011.html>.

12. Термін “публічний” [Електронний ресурс] // Англо-російський словник Мюллера. – Режим доступу : [http://slovarus.info/eng\\_m.php](http://slovarus.info/eng_m.php).

13. Термін “публічний” [Електронний ресурс] // Онлайн-словник Мультигран. – Режим доступу : <http://www.multigran.ru/c/M.exe?l1=2&l2=1&s=public>.

14. Термін “публічний” [Електронний ресурс] // Словник іншомовних слів. – Режим доступу : <http://www.gozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=28290>.

15. Шаров Ю. П. Інноваційні інструменти публічного адміністрування: європейський контекст / Ю. П. Шаров // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукаДержУпр, 2010. – № 1. – С. 5–9.

16. Fry B. R. Mastering Public Administration: From Max Weber to Dwight Waldo / B. R. Fry, J. Raadschelders. – 2<sup>nd</sup> ed. – Washington : CQ Press, 2008. – 386 p.

17. Public management and governance. Edited by Tony Bovaird and Elke Löffler, 2005.

18. Shuman David, Dick W. Olufs. Public Administration in the US. – 2<sup>nd</sup> ed., 1993.

*Надійшла до редколегії 11.09.2013 р.*

УДК 351.82 : 332.012

*В. П. КУТЬКОВ*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МАРКЕТИНГОВОГО МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ РЕГІОНУ**

*Досліджено сутність регіонального маркетингу як сукупності функціональних завдань управління регіоном. Розроблено пропозиції щодо вдосконалення організаційних засад регіонального управління з метою впровадження маркетингової концепції управління регіоном. Запропоновано підхід до розробки Положення про департамент маркетингу обласної державної адміністрації.*

**Ключові слова:** управління регіоном, маркетинговий механізм, функція маркетингу, організаційне забезпечення, департамент маркетингу.

*The paper examines the nature of regional marketing as a set of functional tasks of regional administration. Suggestions for improving the institutional framework of regional administration to implement the marketing concept of regional administration are worked out. An approach to the development of regulations for the marketing department of Regional Public Administration is proposed.*

**Key words:** regional administration, marketing mechanism, marketing function, organizational support, marketing department.

Найкращих результатів у соціально-економічному розвитку досягають території, маркетингові зусилля яких спрямовані на комплексне вирішення нагальних проблем – ефективну реалізацію основних функцій території як місця проживання, відпочинку і господарювання; покращання управління та інфраструктури; підвищення конкурентоспроможності розмішених на території підприємств. Перехід регіону до орієнтації на задоволення потреб і підвищення добробуту як регіону в цілому, так і населення, що проживає на його території, пов'язаний з подальшим удосконаленням організаційної структури управління. При такому підході маркетинг і державне управління починають представляти собою органічну єдність, і перший стає найважливішою функцією другого. Однак комплексному впровадженню маркетингового механізму управління регіональним розвитком в Україні заважає неадекватність наявного організаційного забезпечення цілям, задачам і функціям маркетингового управління на регіональному рівні. Необхідність вирішення цього протиріччя надає даному дослідженню актуальності.

Теоретико-методологічні проблеми державного управління регіональним розвитком досліджують Ю. Бажал, В. Бакуменко, В. Бодров, З. Варналій, В. Ворогін, В. Геєць, О. Коротич, В. Мамонова, Ю. Шаров та ін. Особливості застосування маркетингових технологій в управлінні регіоном розглядалися в роботах В. Гомольської, А. Іщенко, Н. Котової, С. Мартова, А. Панкрухіна, А. Старостіної, О. Фінагіної та ін. Утім, у науковій літературі відсутні спеціальні дослідження, які б містили пропозиції щодо приведення організаційного забезпечення регіонального управління у відповідність із цілями та завданнями маркетингової концепції управління регіоном.

Метою статті є дослідження сутності регіонального маркетингу як сукупності функціональних завдань управління і розробка на цій основі пропозицій щодо вдосконалення організаційних засад регіонального управління з метою впровадження маркетингової концепції управління регіоном.

Регіональний маркетинг – це вид діяльності, що здійснюється суб'єктами регіонального управління та спрямований на задоволення потреб регіону, в т.ч. забезпечення ефективного процесу регіонального відтворення, підвищення конкурентоспроможності, шляхом розробки маркетингової стратегії регіонального розвитку на основі комплексного дослідження маркетингового середовища [4].



Виходячи з суті і цілей маркетингу, регіональний маркетинг – це певний образ мислення і дій керівників регіонального рівня і підприємців, нова ділова філософія активної підприємницької діяльності в регіоні, в основі якої – прагнення задовольнити виявлені потреби конкретних людей, груп споживачів, підприємств, фірм як у даному регіоні, так і за його межами, у відповідних товарах – готовій продукції, технології, послугах, інформації та ін. [5]. Регіональний маркетинг не передбачає вивчення попиту, цін на продукцію якого-небудь окремого підприємства, мова йде вже про вивчення ринку, попиту, цін на продукцію регіону, реалізацію всього його потенціалу як з погляду внутрішніх (регіональних), так і з погляду зовнішніх (за межами регіону) потреб [1, с. 14].

Функція маркетингу стає одним з необхідних елементів регіонального управління. Вона виступає прикладною функцією регіонального управління, що безпосередньо визначає взаємовідносини регіону з навколишнім середовищем і, перш за все, з ринком, тобто зі споживачем. У зв'язку з цим, під функцією маркетингу, стосовно до регіонального рівня управління, будемо розуміти сукупність видів діяльності, спрямованих на забезпечення ефективного функціонування регіону в ринкових умовах. Реалізація маркетингової функції в управлінні регіоном є досить відокремленим процесом, який передбачає використання особливих схем і технологій проведення робіт, підготовки та прийняття рішень, певним чином організованих виконавців, що передбачає на рівні регіону організації керування маркетинговою діяльністю. Виходячи з цього, можна розглянути два аспекти маркетингової концепції управління регіоном (табл. 1).

Таблиця 1

Аспекти маркетингового управління на регіональному рівні

<i>Аспект</i>	<i>Сутність</i>	<i>Об'єкт управління</i>
Маркетингове управління регіоном	Частина загального управління регіоном, що забезпечує в процесі прийняття управлінських рішень своєчасну і адекватну реакцію на багатофакторний вплив зовнішнього середовища	Регіон у цілому; використання маркетингу передбачає застосування такого механізму управління, при якому в основі підготовки, прийняття і реалізації всіх управлінських рішень лежить ідеологія маркетингу і відповідна маркетингова інформація
Управління маркетингом регіону	Система формування та реалізації конкретних маркетингових заходів	Блок маркетингу – відповідні структурні ланки, виконавці та схеми їх роботи, порядок взаємодії з іншими службами управління

Таким чином, маркетинг як функція включає в себе сукупність маркетингових завдань, способи виконання відповідних робіт, методи управління

даним процесом у його взаємозв'язку з формуванням і реалізацією всіх інших елементів системи управління регіоном. Маркетингові завдання, які вирішуються на рівні регіону, доцільно розділити на два блоки:

– функціональні завдання, які відбивають загальну технологію маркетингу як особливу функцію управління та вид діяльності, внаслідок чого в загальному вигляді їх можна виписати як типові для всіх регіонів;

– планові завдання, які формулюються конкретним регіоном, виходячи з певних цілей і параметрів розвитку території.

Сукупність функціональних завдань маркетингу, що розв'язуються послідовно і у взаємозв'язку відповідно до логіки здійснення діяльності в рамках регіону, включає три блоки:

1) аналітично-оціночні (дослідження та сегментація ринку, дослідження споживачів, дослідження конкурентів);

2) планово-стратегічні (стратегія вибору ринку, стратегія освоєння ринку, стратегія стимулювання ринку, стратегія просування регіону);

3) результуючі (маркетингові плани, маркетингові програми, маркетингові проекти).

У першому аналітико-оціночному блоці вирішуються питання, на яких засновується весь подальший процес маркетингової роботи: досліджуються і вибираються цільові ринки і сегменти; виявляються інтереси, уподобання та бажання споживачів; оцінюється поведінка і роль конкурентів. У рамках даного блоку закладається інформаційна основа не тільки для планування і проведення власне маркетингових заходів, але й для прийняття управлінських рішень по всій сукупності напрямів діяльності регіону. Реалізація зазначених завдань дозволяє господарюючому суб'єкту визначити цільовий ринок (сегмент), вимоги, що пред'являються споживачами цього ринку, перспективи регіональної товарної пропозиції, характер конкуренції, ступінь і форми впливу інших неконтрольованих факторів.

Після того як сукупність аналітико-оціночних функціональних завдань маркетингу вирішена на необхідному рівні деталізації, переходять до наступного блоку – розробки стратегій маркетингу. Набір стратегій маркетингу досить великий і включає стратегії конкуренції, вибору ринку, його освоєння, сегментації та ін.

Блок результуючих функцій орієнтований на втілення в життя обраних стратегій маркетингу через сукупність конкретних заходів і дій.

Усі три блоки комплексу – аналітичний, стратегічний і результуючий – обов'язкові до виконання, оскільки без аналізу і оцінки навколишнього середовища, обліку внутрішніх ресурсів регіону обґрунтований вибір стратегії маркетингу неможливий, а її практична реалізація без спланованих і організованих цілеспрямованих дій, швидше за все, не дасть потрібного ефекту.

Особливо слід зазначити, що в процесі реалізації всієї системи маркетингових функціональних завдань безперервно виникають, множаться і змінюються зворотні зв'язки між елементами даного комплексу. Аналіз та облік зворотних зв'язків, що виникають між блоками, всередині блоків, між їх складовими і

всередині цих складових, дозволяють гнучко змінювати і коригувати напрямки та зміст маркетингових робіт адекватно змінам зовнішніх і внутрішніх умов.

Оскільки маркетинг – цілеспрямований процес, який вимагає постійного спостереження і керування, весь процес здійснюється в рамках єдиної системи управління маркетингом. Таким чином, упровадження в систему регіонального управління функцій маркетингу має сприяти створенню таких умов діяльності суб'єктів та об'єктів управління, при яких буде досягатися баланс їх інтересів.

Природно, що регіональний маркетинг не може виконувати об'єктивно властиву йому функцію узгодження інтересів без відповідних управлінських структур. Для цього необхідна його організація і представлення відповідними регіональними службами. Крім того, він повинен бути “вбудований” у регіональну систему управління, стати стрижнем такої системи [3].

Одним із значних недоліків організаційної структури більшості облдержадміністрацій є відсутність структур, що виконують маркетингові функції. Так, традиційно організаційна структура органів державної влади в регіонах побудована за галузевим принципом і, відповідно, в першу чергу вирішуються питання, пов'язані з інтересами галузей. Наприклад, організаційна структура влади в Донецькій області складається з таких департаментів і управлінь: Головне управління економіки, Головне управління АПК, Головне управління капітального будівництва, Головне управління регіонального розвитку, залучення інвестицій і зовнішньоекономічних відносин, департамент базових галузей промисловості, департамент житлово-комунального господарства та ін. [2]. Однак слід відмітити, що у структурі Головного управління регіонального розвитку, залучення інвестицій та зовнішньоекономічних відносин є відділ маркетингу територій та виставкової діяльності, який, згідно з інформацією про його діяльність, готує до затвердження щорічні та перспективні плани пріоритетних виставкових заходів за участю Донецької області, забезпечує своєчасне їх надання для включення у зведений перелік виставкових заходів в Україні, координує пропозиції щодо участі підприємств, організацій та установ регіону в міжнародних виставках за кордоном з частковим фінансуванням витрат на їх проведення за рахунок коштів Державного бюджету та місцевих бюджетів [2].

Аналіз функціональних обов'язків структурних одиниць облдержадміністрації, зокрема головних управлінь економіки та регіонального розвитку показав, що на сьогодні в облдержадміністрації не використовується концепція маркетингового управління регіоном. Як елемент маркетингу можна навести лише організацію ярмарково-виставкової діяльності. Таку функцію, як аналіз споживчого ринку, дуже умовно можна назвати маркетинговою, так як вона обмежується констатацією досягнутих показників і дуже слабо пов'язана з маркетинговою діяльністю на цьому ринку. Тому можна зробити висновок, що в сучасних умовах регіональні органи влади поки не реалізують нові концепції управління територією, у тому числі й маркетингову концепцію.

Маркетинг як концепція ринково орієнтованого управління повинен спрямовувати зусилля всіх структурних підрозділів регіонального управління на

завоювання цільових ринків, тобто орієнтувати їх на завоювання всіх потенційних покупців регіону. Тільки таким чином регіон на основі наявних можливостей і ресурсів може здобути переваги перед іншими територіями. У цьому сенсі маркетинг є інтегруючою функцією і має основне завдання – координування діяльності всіх структурних підрозділів обласної адміністрації. Таким чином, основним завданням маркетингу є забезпечення загальної орієнтації регіонального управління на покупців і конкурентів.

Механізмом процесу інтеграції маркетингу в управління регіоном повинна виступати відповідна змінена структура обласної адміністрації в частині реорганізації існуючих департаментів. І тоді введення в організаційну структуру департаменту з маркетингу буде відповідати поставленим умовам. Пропонований департамент повинен зіграти роль сполучної ланки виконавчих органів влади з економічними агентами, зовнішнім середовищем (ринком) і населенням за допомогою реалізації маркетингових функцій. Максимальне підключення всіх структурних підрозділів адміністрації до вирішення маркетингових завдань і перетворює маркетинг на явище дифузії, забезпечуючи регіону реальну маркетингову орієнтацію. Маркетингова орієнтація управління – це така ідеологія, яка спонукає всі структурні підрозділи орієнтуватися на те, чого потребує ринок. Тому і виникає усвідомлена необхідність в організації окремого підрозділу для реалізації особливих функцій.

Таким чином, постановку маркетингу в якості компонента регулярного управління пропонуємо здійснювати в такій послідовності:

- 1) розробка Положення про організаційну структуру адміністрації області;
- 2) запровадження маркетингової ідеології, яка забезпечує ринкову орієнтацію прийнятих управлінських рішень;
- 3) вибір ключових компонентів маркетингу з урахуванням специфіки регіону та його ринкового оточення і у відповідності зі стратегією розвитку;
- 4) організація стандартного управлінського циклу по відібраним компонентам маркетингу, який породжує поточний перелік необхідних функцій маркетингу;
- 5) розподіл зазначених функцій маркетингу по всіх підрозділах виконавчої влади, в тому числі їх закріплення за спеціалізованим департаментом маркетингу;
- 6) деталізація функцій маркетингу, закріплених за департаментом маркетингу, відповідно до технології їх реалізації та їх розподіл за внутрішніми підрозділами департаменту маркетингу.

Поява спеціалізованого департаменту вимагає розробки Положення про організаційну структуру департаменту маркетингу.

Існуючі положення по структурних підрозділах обласної державної адміністрації в Донецькій області мають певні недоліки, в більшості випадків вони виконані формально і створюються заради наявності даного документа. Для розроблених положень як правило характерні повторюваність завдань, їх неконкретність, деякі задачі перераховуються як функції, крім того функції не закріплені за конкретними структурними підрозділами департаментів, а подані в узагальненому вигляді тощо.

Для розробки Положення про організаційну структуру департаменту маркетингу пропонується методика, яка включає такі етапи:

1. Визначення видів діяльності або напрямків.
2. Визначення забезпечуючих функцій управління.
3. Визначення функцій управління.
4. Формування організаційних ланок.
5. Закріплення забезпечуючих видів діяльності та маркетингових функцій управління за структурними ланками.
6. Розробка організаційної структурної схеми.

Перші чотири етапи розробки положення пов'язані з інвентаризацією і складанням видів діяльності, функцій, організаційних ланок. Під час організаційної інвентаризації всі об'єкти обліку за наведеними позиціями виявляються, фіксуються, систематизуються і нумеруються. Результати інвентаризації представляються в системно побудованих форматах. Розробка п'ятого пункту положення спирається на процедури визначення зон відповідальності організаційних ланок за реалізацію видів діяльності і функцій. Такі технології називаються методом проєкції. Технічно це робиться за допомогою складання матриць типу: види діяльності – організаційні ланки; функції управління - організаційні ланки тощо.

У табл. 2 наведено перелік основних видів діяльності департаменту маркетингу облдержадміністрації.

Таблиця 2

Основні види діяльності департаменту маркетингу  
обласної державної адміністрації

<i>Напрямок діяльності</i>	<i>Задача</i>
1. Дослідження та прогнози	1.1. Створення та підтримка інформаційних потоків для отримання маркетингової інформації. 1.2. Дослідження факторів, що визначають переваги ринкових сегментів регіону. 1.3. Розробка короткострокових прогнозів потреб різних груп споживачів. 1.4. Розробка середньострокових прогнозів потреб різних груп споживачів. 1.5. Розробка довгострокових прогнозів потреб різних груп споживачів
2. Планування	2.1. Розробка короткострокових, середньострокових і довгострокових стратегій маркетингу. 2.2. Сегментування ринку та виявлення цільових сегментів. 2.3. Формування, розширення попиту в цільових сегментах на продукти, пропонувані підприємствами області. 2.4. Підготовка пропозицій щодо створення програм розвитку регіонів, сприяння підрозділам адміністрації в їх застосуванні
3. Просування	3.1. Координація діяльності підрозділів адміністрації у сфері застосування комплексу маркетингу. 3.2. Пошук і допомогу в реалізації можливостей об'єднання програм просування продуктів, пропонувані підприємствами області
4. Комунікація	4.1. Планування необхідних маркетингових комунікацій. 4.2. Розробка та координація виконання всього обсягу необхідних маркетингових комунікацій

Значення розробки Положення про організаційну структуру полягає в тому, що воно є вихідним документом для впровадження ринково орієнтованого управління регіональним розвитком.

Функція маркетингу стає одним з необхідних елементів регіонального управління. Упровадження в систему регіонального управління функцій маркетингу має сприяти створенню таких умов діяльності суб'єктів та об'єктів управління, при яких буде досягатися баланс їх інтересів. Механізмом процесу інтеграції маркетингу в управління регіоном повинна виступати відповідна змінена структура обласної адміністрації в частині реорганізації існуючих департаментів. Поява спеціалізованого департаменту маркетингу вимагає розробки Положення про його організаційну структуру та функції, яка має включати такі етапи: визначення видів діяльності або напрямків, визначення забезпечуючих функцій та функцій управління маркетингом, формування організаційних ланок, закріплення забезпечуючих видів діяльності та маркетингових функцій управління за структурними ланками, розробка організаційної структурної схеми. Напрямок подальших досліджень має стати розробка проекту положення про департамент маркетингу регіону та формування механізму прийняття управлінських рішень щодо маркетингового управління регіоном у межах всіх підрозділів обласної державної адміністрації.

#### Література:

1. *Гладунов О.* Досвід застосування комплексного маркетингового підходу до розвитку регіональних економічних систем / О. Гладунов // *Маркетинг в Україні.* – 2004. – № 6. – С. 14–17.
2. *Донецька державна обласна адміністрація* // Офіційний сайт. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://donoda.gov.ua>.
3. *Любченко О. М.* Регіональний маркетинг як засіб підтримки сталого розвитку регіону / О. М. Любченко // *Модернізація політики та управління в Німеччині та Україні у контексті євроінтеграції* : конференція [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://you-book.com/book/164>.
4. *Урбан В. В.* Регіональний маркетинг як чинник економічного розвитку регіону / В. В. Урбан [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bsfa.edu.ua/files/konf/urban.pdf>.
5. *Фінагіна О. В.* Методологічні основи розвитку регіонального маркетингу / О. В. Фінагіна, А. В. Гуренко // *Економічний простір.* – 2008. – № 15. – С. 61–70.

*Надійшла до редколегії 25.06.2013 р.*

УДК 35.072.2

М. С. МУСЄЄВ

## **ОСОБЛИВОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВОГО ПІДХОДУ В УПРАВЛІННІ РОЗВИТКОМ МІСЬКОЇ ІНФРАСТРУКТУРИ**

*Розглянуто можливості застосування програмно-цільового підходу щодо управління розвитком міської інфраструктури, виділено етапи та охарактеризовано зміст процесу переходу до програмно-цільового управління, запропоновано принципи та цілі такого управління.*

**Ключові слова:** програмно-цільове управління, інфраструктура, економіка, соціальна сфера, розвиток, кооперація.

*The possibilities of using of program-based approach to manage the development of urban infrastructure with emphasis on stages are analyzed, and the content of the transition to program-based management proposed principles and objectives of the management is described.*

**Key words:** program-based management, infrastructure, economy, social sphere, development, cooperation.

В умовах європейської інтеграції України, її наближення до норм і стандартів Європейського союзу, в тому числі і сфері публічного управління, виникає необхідність підвищення ролі і відповідальності місцевих органів влади в управлінні соціальним та економічним розвитком відповідних територій. Зокрема, це стосується органів місцевого самоврядування, які мають отримати можливості збільшення впливу на діяльність галузей місцевої економіки, пов'язаних із задоволенням потреб відповідної територіальної громади, забезпечуючи при цьому раціональне використання трудових і природних ресурсів, кооперацію виробництва, зростання ефективності економіки міста та активного розвитку соціальної сфери. При цьому особливу увагу місцеві органи влади мають приділити питанням розвитку інфраструктури міста, яка, багато в чому детермінує розвиток інших галузей міського господарства.

Протягом останніх десяти років з'явилася ціла низка ґрунтовних наукових робіт у сфері державного управління, які присвячені різноманітним аспектам соціально-економічного розвитку міст. Серед них можна виділити дослідження В. Бабаєва, С. Дорогунцова, Т. Заяць, Н. Канищевої, К. Ковальчука, О. Крайник, А. Лисецького, В. Лугового, А. Мазура, В. Мамонової, В. Мамутова, Ю. Мельника, І. Мішиної, І. Михасюка, В. Пили, В. Поповкіна, О. Сологуб, В. Столярова, І. Ткачук, О. Топчієва, Ю. Шарова та ін. Між тим, питання управління розвитком міської інфраструктури в сучасних умовах розвитку інформаційного

суспільства поки що залишаються поза увагою українських учених. Зазначене зумовлює необхідність формування і розвитку нових підходів до управління розвитком інфраструктури міст, адекватних сучасним європейським стандартам, потребам та інтересам членів відповідних територіальних громад і вимогам забезпечення сталого економічного розвитку території.

Метою статті є визначення можливостей застосування програмно-цільового підходу в процес управління розвитком інфраструктури міст.

Аналіз останніх наукових робіт, присвячених місцевому соціально-економічному розвитку [3; 5; 8; 10], довів актуальність звернення в контексті управління розвитком міської інфраструктури до програмно-цільового підходу, що передбачає органічне поєднання зусиль різних суб'єктів діяльності для досягнення спільної мети, яка в сучасних умовах та згідно з вимогами національного та європейського законодавства має бути завжди пов'язана із задоволенням потреб громадян (у даному разі територіальної громади міста). Даний підхід до управління розвитком інфраструктури передбачає підвищення цілеспрямованості та адресності управлінських впливів за рахунок їх реалізації в рамках комплексної та окремих цільових програм; забезпечення можливості раціонального поєднання управління інфраструктурою міста з його саморегуляцією [6]. З урахуванням кінцевої мети (задоволення потреб споживачів) процеси організації управління розвитком міської інфраструктури в межах даного підходу засновані на аналізі та прогнозуванні таких показників розвитку інфраструктури, як зменшення її негативного впливу на навколишнє середовище, забезпечення комфортних умов для проживання та відпочинку мешканців міста, створення умов для діяльності суб'єктів економічної діяльності тощо [1].

Технологія переходу до програмно-цільового управління передбачає реалізацію низки етапів, об'єднаних у декілька блоків.

I. Підготовчий блок. Початковим етапом у процесі переходу до використання програмно-цільового підходу в управлінні розвитком інфраструктури має стати комплексний аналіз суб'єкта та об'єкта управління, що включає отримання інформації про таке:

- рівень соціального та соціально-економічного розвитку міста;
- характер і структуру містоутворюючої та інших сфер інфраструктури міського господарства;
- технічний і технологічний рівень розвитку інфраструктурного комплексу;
- якісні параметри функціонування виробничої, соціальної та інформаційної інфраструктур;
- якісні параметри надання послуг мешканцям міста;
- існуючу систему управління розвитком інфраструктури міста;
- місцевий ресурсний потенціал;
- діловий та інвестиційний клімат міста;
- екологічну обстановку в місті тощо.



Отримання такої інформації можливо, зокрема, завдяки застосуванню методу SWOT-аналізу [12].

Результатами підготовчого етапу є отримання повної інформації про існуючі переваги та недоліки сучасного інфраструктурного розвитку, існуючі проблеми та загрози.

## II. Методологічний блок.

Методологічний блок є важливою ланкою в програмно-цільовому підході, тому що в його межах формуються цілі і завдання управління розвитком інфраструктури, визначаються принципи їх досягнення, затверджується Комплексна програма розвитку інфраструктури.

Серед принципів, які закладаються в основу реалізації Програми, варто виділити, зокрема, такі:

- використання наукових принципів: цілеспрямованості, системності, комплексності, ефективності, керованості, оптимальності тощо;
- забезпечення сприятливого інвестиційного та ділового клімату;
- моніторинг розвитку інфраструктури та надання послуг громадянам;
- налагодження ефективної взаємодії з органами державної влади центрального та регіонального рівнів;
- поєднання регулювання з боку місцевого самоврядування і ринкової саморегуляції виробничої, соціальної та інформаційної інфраструктур міста;
- покращання навколишнього природного середовища;
- постійне і якісне забезпечення споживачів комунальними та соціальними послугами за доступними і обґрунтованими цінами (в тому числі і безкоштовно);
- узгодження міського та регіонального розвитку інфраструктури;
- урахування інтересів усіх суб'єктів міського економічного розвитку;
- урахування інтересів територіальної громади;
- урахування місцевих особливостей соціально-економічного розвитку;
- постійного вдосконалення системи управління інфраструктурою міста.

До процедури формування цілей висуваються такі вимоги:

- зрозумілість, реалістичність;
- систематизованість, агрегованість відповідно до пріоритетів і важливості в комплекси, максимально спрощені і оптимізовані, пов'язані з ресурсами і засобами реалізації в часі і просторі;
- конкретність, визначення якісних характеристик очікуваного кінцевого результату.

У той же час, кожне місто має свої проблеми і особливості, що обумовлює особливості цілеформування і наповнення цілей реальним змістом. За групами цілі реалізації Комплексної програми можуть бути:

- економічними: забезпечення належного функціонування та умов для розвитку підприємств різних форм власності;
- соціальними: підвищення якості життя, покращання побутових умов життєдіяльності населення, постійний розвиток соціальної інфраструктури

охорони здоров'я, освіти, об'єктів культури та відпочинку; високий рівень зайнятості, високий рівень соціальної захищеності громадян, високий рівень надання соціальних послуг;

– технологічними: використання нових технологій для розвитку інженерної інфраструктури і спорудження нових будівельних інфраструктурних об'єктів; забезпечення стабільного функціонування виробничих підрозділів важливих міських інфраструктурних об'єктів;

– екологічними: охорона навколишнього середовища, раціональне використання природних ресурсів:

– управлінськими: підвищення ефективності системи управління в цілому та діяльності окремих підрозділів, служб, комунальних підприємств.

У межах останнього пункту, зокрема, можуть реалізовуватися такі завдання, як:

– оптимізація змісту і сфери впливу органів місцевого самоврядування;

– підвищення ефективності територіального планування і управління, його нормативного та інформаційного забезпечення;

– розширення економічної самостійності комунальних підприємств;

– удосконалення організаційних структур управління.

На підставі визначених цілей і завдань ухвалюється комплексна цільова програма розвитку інфраструктурних об'єктів міста, яка повинна забезпечити належну взаємодію багатьох організаційно відокремлених виконавців і відповідно координацію їх дій.

При цьому слід мати на увазі, що Комплексна цільова програма як інструмент управління відрізняється від традиційних низкою істотних ознак.

По-перше, організаційно-структурні ознаки. Упровадження програмно-цільового підходу пов'язано не тільки з реалізацією нових цілей і завдань, створенням нових організаційних структур, появою нових і перерозподілом раніше сформованих функцій. Цей процес передбачає і принципову зміну характеру відносин управління, перехід до нового стилю взаємодії між окремими органами, організаціями і широким спектром суб'єктів міського розвитку, що призводить до виникнення нового типу організаційної системи, який ґрунтується на кооперації та переході організаційних структур управління на новий якісний рівень.

Традиційна організація управління, заснована на застосуванні різних модифікацій лінійно-функціональних структур, передбачає провідну роль адміністративних субординаційних відносин, які будуються на обов'язковому підпорядкуванні виконавця керівнику, нижчестоящого органу – вищестоящому. При субординаційних адміністративних відносинах виконання функцій координації і контролю можливе тільки на вищестоящому рівні. Але така структура управління розвитком міської інфраструктури, навіть в умовах стабільного функціонування економіки, не забезпечує необхідної оперативності і результативності управління.

Тому принциповою передумовою успішної реалізації Комплексної програми є одночасне і взаємопов'язане вдосконалення відносин управління як у вертикальних ієрархічних функціонально чи предметно спеціалізованих блоках,

так і в горизонтальних програмних або проблемно орієнтованих підсистемах управління. Такі зміни мають забезпечити гнучкість, адаптивність до змін у зовнішньому середовищі та прозорість організаційної системи управління.

Аналіз вітчизняного та світового досвіду [4; 7] дозволяє зробити висновок про те, що в умовах активного розвитку інформаційного суспільства основною тенденцією розвитку організаційних структур управління розвитком міст має стати тісне поєднання лінійно-функціональних і програмних форм, що спираються на принципи матричного управління. Таке поєднання дозволяє, по-перше, забезпечити вплив місцевих органів влади і управління на всі елементи інфраструктурного комплексу всіх форм власності; по-друге, залучити до процесу управління державні і недержавні організації та громадськість, по-третє, забезпечити необхідну інтеграцію зусиль всіх суб'єктів соціально-економічного розвитку міста заради досягнення спільних цілей.

Саме цілі програми повинні визначати особливості структури управління, склад її елементів, зміст зв'язків між ними. При цьому варто відзначити, що нова програмно-цільова структура не заперечує існування існуючої системи управління, не скасовує вертикальні зв'язки лінійного управління, а лише доповнює їх функціональними (горизонтальними). При цьому, такий підхід забезпечує можливість для участі в реалізації Комплексної програми та управління її окремими напрямками всім зацікавленим особам – представникам бізнесу, громадськості, регіональних політичних еліт тощо.

Відзначимо, що найбільш поширеною у світі сучасною формою програмно-цільового управління є управління проектами [2], яке передбачає утворення змішаної організаційної структури управління, в якій на звичайну вертикальну ієрархію накладається деяка сукупність горизонтальних повноважень, впливів і комунікацій.

По-друге, фахові ознаки. Розробка комплексної програми та супроводження процесу її реалізації завжди здійснюється спеціалізованими органами, які готують аналітичну інформацію і попередні пропозиції про шляхи вирішення певних проблем. До складу таких органів повинні входити авторитетні в місті фахівці, вчені у сфері економічного, соціального, екологічного та інфраструктурного розвитку, місцевого самоврядування тощо.

Головним завданням подібних інформаційно-аналітичних і консультативних органів, які формуються при міському голові, є:

- наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення процесу розробки та реалізації Комплексної програми;
- моніторинг реалізації Комплексної програми та координація процесу реалізації окремих програм;
- визначення актуальності певних заходів і прийняття рішень про пріоритетність виконання конкретних завдань;
- коригування програм при зміні загальної соціально-економічної ситуації, внутрішнього або зовнішнього середовища тощо.

По-третє, соціальні ознаки. Варто пам'ятати, що програмно-цільовий підхід в управлінні розвитком інфраструктури міста повинен бути заснований на концепції соціальної корисності, що передбачає просторову, якісну, кількісну та цілісну доступність для населення всіх видів створюваних інфраструктурними об'єктами послуг. При цьому варто відзначити, що для прискорення розвитку інфраструктури життєзабезпечення міста важливе значення має вдосконалення взаємовідносин органів місцевого самоврядування не тільки з громадськістю, але і з підприємствами, розташованими на території міста. Проте в результаті воно повинно бути спрямоване на досягнення кінцевої мети – найбільш повному задоволенні потреб суспільства при мінімальних витратах всіх видів ресурсів.

По-четверте, ознаки системності. Складання будь-якої програми починається з аналізу ситуації та наявних проблем, визначення кінцевих цілей і тактичних завдань, виявлення ресурсів, необхідних для досягнення цілей; ухвалення Комплексної програми, яка складається з декількох окремих програм по різних сферах, створення організаційних структур для їх успішного виконання за найкращим з можливих варіантів, виходячи з відповідних критеріїв оптимальності і обмежень.

Отже, після визначення цілей Комплексної програми, формуються кількісні цілі і головні завдання окремих цільових програм. Кількість рівнів цільових програм не регламентується, але може дорівнювати чотирьом: вищий (програмний) – підпрограм – блоків заходів – власне заходів. Кількість підпрограм, блоків заходів і самих заходів варіюється залежно від пріоритетності цілей, вимог до витрат і очікуваних результатів.

Формування системи заходів Комплексної програми може бути проведено в такому порядку:

- аналіз фактично досягнутого рівня розвитку інфраструктурних об'єктів за рівнями, галузевою приналежністю, видами власності, динамікою показників ефективності функціонування з метою виявлення напрямів і резервів її підвищення;

- виявлення можливих напрямів підвищення ефективності виробництва і якості послуг для забезпечення вимог споживачів;

- розробка програм з проведенням детальних розрахунків обґрунтування економічної ефективності та встановлення пріоритетності та першочерговості проведення заходів;

- визначення виконавців окремих програм і термінів їх виконання;

- розподіл і видача конкретних завдань щодо виконання певних заходів конкретним виконавцям та їх реалізація.

Фактично цей підхід є традиційним під час складання програм у будь-якій соціально-економічній сфері. Однак, враховуючи встановлені вище принципи, а також особливості інфраструктури сучасних українських міст [9; 11], можна виділити основні вимоги до розробки цільових програм розвитку міської інфраструктури, відповідно до яких детально структурується процес розробки і підготовки цільових програм. До таких вимог можна віднести такі:

- характер програми розвитку інфраструктури повинен бути багаторівневим, багатогалузевим і багатокладним;
- зміст програми повинен враховувати особливості соціально-економічної ситуації в місті;
- під час реалізації цільової програми можуть використовуватися елементи різних підходів до управління (системний, ситуаційний, адаптивний);
- формування програм та їх реалізація повинні здійснюватися кваліфікованими працівниками, залучення яких можливе на конкурсній основі;
- реалізація заходів у межах програми має здійснюватися з орієнтацією на їх економічну ефективність і соціальну значимість.

Структуризація процесу формування розробки та реалізації цільових програм розвитку інфраструктури міста (на основі зазначених вимог і принципів) в цілому відповідає етапам підготовки комплексної програми і включає наступні: організаційно-підготовчий або інформаційно-аналітичний етап; етап розробки проекту програми, погодження і затвердження; етап реалізації цільової програми.

При чому варто відзначити, що кожна цільова програма (проект) має бути невід’ємним елементом Комплексної програми, забезпечувати виконання одного з її завдань і сприяти досягненню поставлених у ній цілей.

Таким чином, можна відзначити, що основні ідеї програмно-цільового управління спрямовані на створення ефективної системи заходів цільового впливу на розвиток інфраструктури міста, який завдяки дозволяє забезпечити досягнення намічених цілей завдяки реалізації низки цільових програм.

III. Функціональний блок. Функціональний блок програмно-цільового управління розвитком інфраструктури міста забезпечує досягнення цілей комплексної програми шляхом реалізації конкретних заходів. Формування функціонального блоку необхідно починати з аналізу функцій організаційних структур, залучених до реалізації програми і їх узгодження з основними цілями і завданнями розвитку Комплексної програми розвитку інфраструктури. Під час такої роботи здійснюється аналіз складу:

- основних інфраструктурних об’єктів та організаційних структур, які забезпечують вирішення основних функціональних завдань з управління їхнім розвитком;
- функцій, що забезпечують здійснення необхідного виду діяльності кожним суб’єктом, залученим у реалізацію програми;
- необхідних завдань по кожній функції для кожного виконавця з тим, щоб найкращим чином забезпечувати їх виконання.

При такому підході формування функціональних підсистем повинно спиратися на організацію управління з одночасним їх удосконаленням і реорганізацією. Отже, під час формування функціонального блоку необхідно враховувати всі цілі та завдання системи управління, їх узгодження з організаційною структурою, розподіл по виконавцям, комплексне забезпечення

кожної функції та відповідної структури інформаційними, організаційно-правовими, технічними і кадровими ресурсами, правами, повноваженнями і відповідальністю виконавців.

На завершення варто зазначити, що реалізація програмно-цільового підходу до розвитку інфраструктури міста повинна проходити при одночасному вдосконаленні нормативної бази міського розвитку. У зв'язку з цим важливим завданням стає розробка та впровадження в практику єдиного (диференційованого по районах, формам розселення та етапах перспективного розвитку) комплексного соціального стандарту умов життя. Він повинен включати показники розвитку систем культурно-побутового та рекреаційного обслуговування, комунального обладнання та благоустрою території, формування транспортної інфраструктури та охорони навколишнього середовища. Досягнення цього стандарту має стати головним принципом планування та фінансування розвитку інфраструктури, формування та розподілу ресурсів на її потреби.

Таким чином, у програмно-цільовому плануванні та управлінні розвитком інфраструктури міста вирішуються важливі для розвитку будь-якого міста цілі з подальшою їх конкретизацією в кожній цільовій програмі (проекті), які, окрім іншого, полягають у такому:

- зняття гостроти суперечностей між галузевими і територіальними інтересами, що виникають у розвитку міського господарства і в процесі обслуговування населення;

- забезпечення населення відносно рівними умовами для отримання послуг у місті;

- об'єднання зусиль різних суб'єктів соціально-економічного розвитку щодо покращання інфраструктури міста, що має соціальне та економічне значення;

- упровадження наукових принципів управління (ефективності, мінімізації ризиків, балансів інтересів учасників, динамічності тощо) найбільш важливими інфраструктурними об'єктами і ділянками соціально-економічного розвитку міста як територіального утворення.

Отже, застосування програмно-цільового підходу для побудови та забезпечення функціонування системи управління розвитком інфраструктури міста зумовлює взаємозв'язок цілей і ресурсів їх розвитку, створення ресурсного забезпечення досягнення поставлених цілей, гарантію цільової спрямованості використання всіх видів ресурсів.

Фактично регулювання процесів функціонування та розвитку інфраструктури міста можна розглядати як сукупність форм і методів впливу з боку органів управління на діяльність суб'єктів управління з метою сталого розвитку інфраструктурного комплексу. Але найбільш важливим напрямком діяльності з розробки та реалізації цільової програми розвитку інфраструктури міста є оцінка ефективності результатів її реалізації. Механізми оцінки ефективності управління розвитком міської інфраструктури будуть розглянуті у подальших дослідженнях.

Література:

1. Бурик З. М. Програмно-цільовий метод державного управління регіональним розвитком : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02/З. М. Бурик. – Л., 2011. – 249 с.
2. Деренська Я. М. Управління проектами у сферах : посібник для студ. вищих навч. закл. / Я. М. Деренська ; Національний фармацевтичний ун-т. – Х. : Вид-во НФаУ : Золоті сторінки, 2009. – 224 с.
3. Державні цільові програми та упорядкування програмного процесу в бюджетній сфері / В. М. Геєць [та ін.] ; ред. В. М. Геєць ; НАН України ; Ін-т економіки та прогнозування. – К. : Наук. думка, 2008. – 384 с.
4. Колесніков Б. П. Державне управління розвитком інформаційного суспільства в Україні : монографія / Б. П. Колесніков ; ДонДУУ. – Донецьк : Ноулджд, Донец. від-ня, 2010. – 319 с.
5. Мельник Ю. М. Місцевий соціально-економічний розвиток : Порадник для депутатів місцевих рад та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. М. Мельник, О. В. Молодцов. – К. : Оріяни, 2004. – 120 с.
6. Планування місцевих бюджетів на основі програмно-цільового методу : навч. посіб. / за заг. ред. І. Ф. Щербини ; Ін-т бюджету та соціал.-економ. дослідж. – К. : [б. в.], 2011. – 108 с.
7. Розвиток інформаційного суспільства : колект. моногр. : [в 10 т.] / Вищ. навч. закл. Ун-т економіки та права “КРОК”. – К. : Ун-т економіки та права “КРОК”, 2012. – .
8. Т. 3 : Управління проектами, програмами та проектно-орієнтованим бізнесом / [В. В. Морозов та ін. ; за наук. ред. В. В. Морозова]. – 2012. – 237 с.
9. Соціально-економічний розвиток регіонів України / упоряд. В. І. Луговий [та ін.] ; НАДУ. – К. : НАДУ, 2005. – 584 с.
10. Соціально-економічний розвиток регіонів: теорія, методика, практика, перспективи : кол. моногр. / [І. Г. Мішина та ін. ; за заг. ред. К. Ф. Ковальчука] ; Західнодонбас. ін-т економіки і упр. – Дніпропетр. : ІМА-прес, 2011. – 278 с.
11. Соціально-економічний розвиток регіону: механізми державного впливу : монографія / [О. П. Крайник та ін.] ; ЛРІДУ ; НАДУ. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 232 с.
12. Соціально-економічний розвиток України та її регіонів: проблеми науки та практики : монографія / Наук.-дослід. центр індустр. проблем розвитку НАН України ; ХНЕУ : ХОДА. – Х. : ВД “ІНЖЕК” ; Х. : ФОП Александрова К.М., 2008. – 304 с.
13. SWOT-аналіз – основа формування маркетингових стратегій : [навч. посіб.] / за ред. Л. В. Балабанової. – 2-ге вид., випр. і доп. – К. : Знання, 2005. – 301 с.

*Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.*

УДК 351:342.7

А. С. ФЕДОРЕНКО

## ПОЛІТИЧНИЙ PR У ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

*Розкрито сутність ролі політичного PR у державному управлінні як одного з ефективних політичних маркетингових інструментів впливу на громадську думку. Висвітлено проблеми політичного PR та методи їх вирішення при виконанні політичної PR-програми в державно-управлінській практиці.*

**Ключові слова:** державне управління, політичний маркетинг, політичний PR, політична PR-акція, політична PR-комунікація, стратегія політичного PR.

*The essence of the role for political PR in state management is described as one of the efficient political marketing tools of influence on the public opinion. The problems of political PR and methods for their solution while implementing political PR program in state management practice are highlighted.*

**Key words:** state management, political marketing, political PR, political PR action, political PR communication, strategy of political PR.

Сьогодні конкурентне внутрішньодержавне середовище потребує залучення інноваційних методів і технологій, які спроможні допомогти державним керівникам здійснювати ефективно свої функції. Одним із таких інноваційно-технологічних засобів, за допомогою якого можливе ефективне та впливове управління громадською думкою, є політичний паблік рілейшнз. Тому постає питання, як найбільш продуктивно використати можливості політичного PR у державно-управлінській практиці України.

Зазначеній тематиці присвячено роботи як вітчизняних, так і зарубіжних учених, а саме: Е. Аронсона, Е. Пратканіса, Ф. Зімбардо, М. Ляйппе, С. Катліпа, А. Сентера, Г. Брума, У. Ліппмана, С. Поцелуєва, Г. Почепцова, Дж. Цаллера, Р. Чалдіні та ін.

Метою роботи є дослідити проблеми політичного PR та методи їх вирішення при виконанні політичної PR-програми в державноуправлінській практиці.

Управління – це вид суспільної діяльності, який передбачає систему скоординованих дій суб'єкта на об'єкт з метою досягнення певної організаційної мети. У комплексі політичного маркетингу в державному управлінні України політичний паблік рілейшнз повинен являти собою науковий аналіз розвитку, передбачення наслідків, консультацію державних управлінців і проведення запланованих програм дій, які служили би як інтересам державних інститутів влади, так і інтересам громадськості і



структурам громадянського суспільства. Тому роль політичного PR можна тлумачити як допомогу державним менеджерам у прийнятті рішень, в яких гармонійно поєднувалися б на основі взаєморозуміння інтереси держави і суспільства, а також в установці плідних відносин між ними шляхом двосторонньої комунікації.

Політичний піар конструє цілісне уявлення про події і задає критерії його інтерпретації. Головною проблемою політичного піару є проблема маніпуляції, ефективності маніпулятивного піару і його соціальних наслідків. Діяльність PR-служб структур державної влади пов'язана з поданням різних сторін, компонентів, що складають державні інтереси. Державні інтереси носять загальний характер.

Специфіка служб “паблік рілейшнз” в органах державної влади і органах державного управління визначається не тільки своєрідністю технологій. Якщо ця політика здійснюється в інтересах більшості, в інтересах значної частини громадян, то й сам механізм гармонізації інтересів діє ефективно. У цьому випадку зв'язки з громадськістю стають найважливішим компонентом управління взагалі та адміністративного управління, зокрема. Вони природно вписуються в систему управлінських дій. Координація служб із зв'язків з громадськістю з іншими структурами органів влади може при цьому бути безконфліктною [2, с. 824].

Американці кажуть: якщо подію не показали в CNN, значить, її не було. Це один з основних законів піару, який говорить: неважливо, що відбувається, головне – як висвітлюють ЗМІ. А девіз американської щоденної газети “Нью-Йорк Таймс” – “Всі новини гідні друку”.

Тому, якщо мер якогось міста побудував 10 дитячих майданчиків, але це відповідним чином не “відпіарити”, то на рейтинг мера це впливає значно менше, ніж якщо по місцевому телебаченню покажуть, як мер бере участь у будівництві одного дитячого майданчика. Піар може підвищувати рейтинг політика за допомогою створення подій, яких взагалі не існує в реальності. Піар створює свою реальність, яка має на електорат більше значення, ніж справді існуюча дійсність.

В Україні політичний паблік рілейшнз у комплексі політичного маркетингу повинен стати однією з найважливіших складових частин державної управлінської діяльності, заснованої на принципах демократії та покликаної забезпечити взаєморозуміння між керівниками державних установ влади, підлеглими та інститутами громадянського суспільства заради підвищення ефективності їхнього функціонування. З цією метою функція політичного PR буде полягати в поширенні роз'яснюючих матеріалів через різноманітні комунікаційні канали, надання суспільству всієї необхідної достовірної інформації про діяльність державних інститутів, організації і підтримці контактів з каналами масової комунікації, атмосфери довіри, через створення та підтримки

позитивного іміджу перед громадськістю державних структур влади та їхнього керівництва.

Політичний PR – це перш за все, практика управління політичною сферою, а також і галузь сучасної політичної науки, що розвивається. Важливо не лише знати засоби передвиборчої боротьби, які добре себе зарекомендували, а й розуміти суттєві причини успіху чи поразки конкретних технологій. Але таке розуміння виявляється можливим лише в тому випадку, коли організатори виборчої кампанії володіють необхідними теоретичними знаннями, здатні адекватно оцінити ситуацію, виявити тенденції розвитку масових настроїв, визначити ті “больові місця” у свідомості і мотивації людей, вплив на які може призвести до зміни їх поведінки в потрібному для організаторів напрямі [4, с. 79].

Фахівці з комунікації виходять з того, що мінімально необхідною умовою для будь-якої подальшої політичної активності є увага преси. Сучасний політичний PR – це, перш за все, багатоаспектне політичне консультування, в основному пов’язане з інформаційною сферою [3, с. 96].

На сучасному етапі активно почали впроваджуватися в практику методи політичного маркетингу, які радикально відрізняються від політичної пропаганди. Зв’язки з громадськістю стають основним змістом політичної діяльності професійних політиків. І ця діяльність уже немислима без участі політичних консультантів [5, с. 89].

Першим і найскладнішим етапом процесу вирішення проблеми політичного PR є моніторинг соціально-політичного оточення організації або державного інституту влади. Не дослідивши всебічно ситуацію, яка породжує конкретну політичну PR-проблему, засновану на фактах та об’єктивному аналізі, з’являється вірогідність ухвалення неправильного державне-управлінського рішення. С. Катліп, А. Сентер та Г. Брум визначають, що “... дослідження являють собою системний збір інформації з метою опису і роз’яснення ситуації, а також із метою перевірки припущень відносно тих чи інших суспільних груп та наслідків PR. Його основною метою є скорочення невизначеності у процесі прийняття рішень. Незважаючи на те, що такий підхід не в змозі відповісти на всі запитання та вплинути на всі рішення, саме методичні та систематичні дослідження є основою ефективних паблік релейшнз” [1, с. 624].

Другим кроком процесу вирішення політичної PR-проблеми в державному управлінні є етап планування. На цьому етапі розробляється стратегія і тактика вирішення політичної PR-проблеми та складається план дій.

Стратегічне планування в політичному PR повинно включати ухвалення рішень за програмними цілями та завданнями, у тому числі й ідентифікацію ключових громадських груп; установлення правил для вибору політичної PR-стратегії і визначення конкретної політичної PR-стратегії, яка в результаті співпадає з цілями і завданнями загальної політичної маркетингової стратегії конкурентного політичного позиціонування.

Спираючись на вже визначеній політичній PR-проблемі, планування необхідно розподілити на три стадії, які повинні вмщати вісім компонентів.

1. Планування та складання програми: мета програми політичного PR, цільові суспільні групи, завдання.

2. Організовані дії та комунікації: стратегії дій, стратегії комунікацій, плани виконання програми політичного PR.

3. Оцінка програми: плани оцінки, зворотній зв'язок, уточнення програми політичного PR.

Третій етап процесу вирішення проблеми політичного PR у державному управлінні повинен репрезентувати перехід на стадію реалізації політичної PR-програми. На цій стадії повинно відбуватися практичне втілення розробок, зроблених на етапах моніторингу соціально-політичного оточення державного інституту влади та стратегічного планування, тобто, після того, як визначено політичну PR-проблему і розроблено методику її вирішення, повинен наступити етап політичної PR-акції та втілення політичної PR-комунікації.

Стратегія здійснення політичної PR-комунікації ґрунтується на підтримці програми дій та має мету інформування цільової аудиторії про дії державного інституту влади або його структур, переконання цільової аудиторії в необхідності підтримки і прийняття дій державним менеджером; роз'яснення суспільству, яким чином державні управлінці можуть перетворити свої наміри в дії.

Стратегія політичної PR-акції повинна розроблятися на підставі знань про те, як загальна державноуправлінська і політична маркетингова стратегії, образ дій, акції та інші аспекти діяльності державного інституту влади впливають на проблеми політичного публік рілейшнз, тобто повне розуміння проблемної ситуації вкрай необхідне для побудови стратегії політичних PR-акцій.

Стратегія політичних PR-акцій у загальній політичній маркетинговій стратегії конкурентного політичного позиціонування в державному управлінні на практиці повинна реалізовувати модель двостороннього симетричного зв'язку із суспільством. За такої моделі прямий зв'язок являє собою збереження чи перевизначення бажаних відносин. Вихідними впливами є дії та комунікації, орієнтовані на громадськість, а вхідними впливами – дії, які виконує суспільство, або інформація про громадськість.

Політична PR-акція і політична PR-комунікація – це засіб досягнення мети, яка виражається у вигляді стратегічних і проміжних цілей у політичній PR-програмі.

Оцінка ефективності стратегії реалізації політичної PR-програми є четвертим етапом процесу вирішення проблеми політичного PR у державному управлінні.

Для єдиної системи оцінки трьох складових політичної PR-програми – розробки, реалізації та впливу можна запропонувати тривірневий послідовний підхід.

На першому рівні оцінки політичної PR-програми необхідно проаналізувати якість та адекватність інформації та стратегічного планування.

На другому рівні оцінки зусилля повинні бути спрямовані на аналіз тактики та політичних PR-дій, що вживаються.

На третьому рівні повинна бути проведена оцінка впливу, який спрямовано на забезпечення зворотного зв'язку з наслідками реалізації політичної PR-програми.

Рішення людини голосувати тим або іншим чином залежить від прихованого впливу різних закономірних і випадкових чинників. Щоб досягти успіху в політичному піарі, необхідно встановити міцний зв'язок між суб'єктом і об'єктом реклами. Прийнято вважати, що реклама – односпрямований процес, не має на увазі зворотного зв'язку. Це так, тим не менше для ефективного впливу на виборця реклама повинна враховувати весь спектр інтересів, запитів людей. Змістовне наповнення політичної реклами формується під впливом потреб електорату. Включення механізмів реклами на етапі усвідомлення потреб, поєднання їх з пропозицією кандидата і подальша кодифікація в рекламних матеріалах може стати одним з напрямків її впливу.

ЗМІ мають сьогодні більше, ніж будь-коли, впливу на формування свідомості і поведінку людей, стають потужним інструментом впливу на інститути влади. Поняття ЗМІ як четверта влада набуває нового сенсу.

Таким чином, політичний паблік рілейшнз у комплексі політичного маркетингу є управлінською функцією з формування позитивної громадської думки про державний інститут влади або організацію та її керівництво на основі правдивої та достовірної інформації, за допомогою ефективного використання наявних комунікативних каналів. Фахівці з політичного паблік рілейшнз організують свою роботу згідно із загальним планом політичних маркетингових заходів за затвердженої політичної PR-стратегії в державному управлінні, а сам процес управління та дослідження з вирішення завдань, які постають перед політичним PR-менеджментом, вибудовують таким чином, щоб логіка дій відповідала досягненню поставлених цілей.

#### Література:

1. *Катлип Скотт М.* Паблік рілейшнз. Теория и практика : [учеб. пособие]. – 8-е изд / Скотт М. Катлип, Аллен Х. Сентер, Гелен М. Брум ; [пер. с англ.]. – М. : ИД “Вильямс”, 2001. – 624 с.
2. *Комаровский В. С.* Государственная Служба и СМИ / В. С. Комаровский. – Воронеж : Изд-во ВГУ, 2003. – С. 82.
3. *Полтораки В. А.* Политический маркетинг : учеб. пособ. / В. А. Полтораки. – Днепрпетр. : Даубп, 2001. – 96 с.
4. *Слободянюк Е.* Україна 2006: кінець політичних технологій / Е. Слободянюк // Політичний маркетинг. – 2006. – № 6. – 79 с.
5. *Шарков Ф. И.* Консалтинг в связях с общественностью / Ф. И. Шарков. – М. : Экзамен, 2005. – 89 с.

*Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.*

УДК 35.1

*М. В. ВЛАДИМИРОВ*

## **КОМУНІКАТИВНІ АСПЕКТИ ПОЛІТИЧНОЇ МОДЕРНІЗАЦІЇ СУСПІЛЬНИХ ВІДНОСИН**

*Розглянуто комунікативні аспекти політичної модернізації суспільних відносин в умовах глобалізації суспільних відносин.*

**Ключові слова:** влада, держава, державна влада, глобалізація, суверенітет, легітимація, примус, авторитет, право.

*We consider communication aspects of political modernization of social relations in a globalized social relations.*

**Key words:** power, state, government, globalization, sovereignty, legitimating, coercion, authority, legislate.

Зміни в сучасному українському суспільстві обумовлюють новий характер позиціонування влади і її органів, вимагають державного управління, спрямованого на створення умов для самоорганізації громадян, і, як наслідок цього, нового типу комунікацій. Комунікації в цьому випадку не лише виступають як умова професійної PR-діяльності, але набувають значно більшого соціально-політичного змісту, стаючи інтегральним інструментом державного управління для забезпечення швидкої адаптації системи державного управління до політичних, соціальних і економічних умов, що змінюються. Пов'язано це з тим, що у процесі комунікації відбувається освоєння соціального досвіду, у тому числі політичного, відбір певних зразків і цінностей, формується політична культура, породжуються соціальні норми і стереотипи.

Крім того, необхідність швидкої адаптації системи державного управління до умов, що змінюються, посилюється вимогою постійного підвищення ефективності та результативності діяльності державних службовців. Досягнення цілей державного управління вимагає взаємоузгоджених управлінських рішень.

Особливі вимоги до якості інформації і комунікації, велика кількість формальних і неформальних параметрів, що швидко змінюються, різко підвищують складність аналізу та моделювання ситуації при прийнятті й узгодженні управлінських рішень на всіх рівнях владних відносин. Тому модернізація політичної, державної системи можлива тільки на основі корінних змін характеру комунікативних зв'язків влади і суспільства.

Питання, що пов'язані з природою влади та державною владою зокрема,

досліджуються вже досить давно. У межах філософії досить ґрунтовно аналізуються змістовні ознаки влади та специфічні особливості її прояву (Геродот, Платон, Аристотель, Цицерон, Тома Аквінський, Окамм, Макиавеллі, Боесі, Боден, Гельвецій, Дідро, Гольбах, Руссо, Гоббс, Локк, Вольтер, Кант, Гегель, Берк, Фіхте, Ніцше, Шпенглер, Сен-Симон, Оуен, Фур'є, Маркс, Дюркгейм, Вебер, Гумбольдт, Маблі, Юм, Моска, Парето, Бернхем, Кроз'є, Берклі, Бентам та ін.).

Сучасні інтерпретації класичних теорій влади, що стали методологічними витоками дослідження, містяться у працях Б. Беррі, К. Дейча, Г. Реттгерс, Т. Парсонса, Г. Саймона, Д. Істона, П. Блау, Р. Даля, Н. Лумана, К. Дойча, Х. Лассуела, Г. Арендт, Х. Вронга, Ю. Хабермаса, К. Аппеля, К. Байме, Е. Тоффлера та ін.

Невизначеним залишається питання теоретичного обґрунтування проблем комунікації в процесах політичної модернізації суспільних відносин.

Метою цієї публікації є дослідження особливостей політичної комунікації в процесах політичної модернізації суспільних відносин.

За справедливим зауваженням О. Кольцової, дослідження соціальної і політичної сфери життя до цього часу зачіпає головним чином усну комунікацію і рівень одиничних висловлювань. Визнання соціального характеру тих або інших видів комунікацій відкриває для багатьох науковців усі відтінки комунікативних зв'язків – групові й особові, політичні й економічні [1].

У сучасному демократичному суспільстві вузли і лінії перетину політики і адміністративного управління формують стійку систему відносин відповідних інститутів і структур, культурний код їх взаємодії, тобто політико-адміністративну систему. Слід підкреслити, що йдеться не про самі інститути, але про систему відносин, взаємозалежностей між ними. Як і інші системи, остання має ту властивість, що зміна однієї з її складових в тій чи іншій мірі позначається на інших. Не випадково багато проблем у державному управлінні пов'язано з трансформацією статусу і функцій державних органів, з якісно іншим рівнем їх відкритості, з їх адаптацією до умов постіндустріального, інформаційного суспільства, яке до певної міри стає реальністю і в Україні.

Державна влада виступає необхідним засобом регулювання інтеграції сучасного суспільства. Виконання цієї функції залежить від здатності владних органів і лідерів чинити вплив на свідомість і психологію мас з метою схвалення і виконання ними політичних рішень. Відповідно, необхідним джерелом політичної діяльності слугує знання соціально-психологічних і соціокомунікативних механізмів і закономірностей. Дослідження соціокомунікативного контексту стає важливим саме в умовах політичної модернізації, коли політика набуває «людського виміру».

Питання про соціокомунікативний контекст функціонування державної влади пов'язане з визначенням значущості позаінституціональних аспектів політики, а саме впливом на модернізаційні процеси стійких традиційних архетипів,

що не завжди усвідомлюються, але незмінно впливають, ігнорування яких може призвести до гальмування і навіть зриву модернізаційного процесу. У зв'язку з цим потрібні нові концептуальні принципи взаємодії “суспільство – влада”, підкріплювані новою культурою політичної взаємодії, яка повинна набути нормативні й інституціональні характеристики, стати справжнім духовним (неформальним) імперативом людської поведінки.

Для ефективності процесу політичної модернізації потрібний баланс цінностей стабільності та розвитку. Домінування мети-розвитку у збиток єдності, що особливо яскраво проявляється в періоди соціальних і духовних зрушень, веде до розколу і хаосу. Але і в гомогенному суспільстві далеко не всі верстви населення рівною мірою зацікавлені та залучені до процесу модернізації, тому успіх модернізації визначається тим, наскільки вдалося створити загальний для всіх груп тип сприйняття.

Становлення і наявність різноманітних комунікативних кодів, що забезпечують смислову селективність у спеціалізованих сферах політичних практик, поза сумнівом, підвищує рівень легітимациї. У той же час цей процес переводить когнітивний конфлікт на якісно новий рівень, означаючи необхідність вирішення ситуації через оформлення специфічного генералізуючого коду влади і відповідних комунікацій та інститутів. На думку Н. Лумана, існування вказаного коду і взаємозв'язаних з ним більш приватних кодів зумовили витoki і результати цивілізаційної динаміки [2]. За відсутності генералізуючого коду публічної влади культурна легітимация будь-якого простору (економічного, релігійного, інформаційного) у складноорганізованому суспільстві при всій своїй відносній автономії опиниться нестійкою. І навпаки, від «якості» символічного виробництва і способів його конвертації в соціальний простір залежить здатність публічної влади ефективно виступати в ролі засобу загальної комунікації в процесі політичної модернізації.

Як вважає Ю. Габермас, у сучасному суспільстві сфера впливу громадськості постійно розширюється, а політична дієвість знижується: “Ми можемо розрізнати комунікативно породжену і адміністративно вживану владу. У політичній публічності зустрічаються та перетинаються два протидіючі процеси: процес комунікативного виробництва легітимної влади і процес досягнення легітимациї через політичну систему. ...Як здійснюються обидва ці процеси, спонтанне формування волі в автономних об'єднаннях громадськості (Offentlichkeit) і організоване досягнення лояльності мас, і який з них панує над іншим, – це емпіричне питання” [3, с. 64]. При цьому автономними Ю. Габермас називає лише ті об'єднання громадськості, які не виробляються політичною системою з метою легітимациї і не є частинами цієї системи. На думку німецького соціолога, ці об'єднання повинні виникати спонтанно з повсякденних практик і мати проникні межі.

Розглядаючи місце і роль держави в складних умовах перехідного суспільства, необхідно звернути увагу на зростання значення її неполітичних функцій. Держава повинна утілювати в собі глибоку потребу людини в певних єдиних для тієї чи іншої спільноти цінностях, потребу в універсальному ідеалі, в деякому ціннісному каркасі, здатному цементувати спільне соціальне життя, яке на цьому етапі легко може зруйнуватися. Тому інформаційні зв'язки в процесі політичної модернізації знаходять інституціональну стійкість лише завдяки постійному “обслуговуванню” ролевих практик суб'єктів. Підтримка базових для політики комунікацій (у сфері ухвалення рішень, проведення виборів, розвитку міжпартійних стосунків) сприяє формуванню відповідних інформаційно-комунікативних систем.

Констатація системних підстав інформаційного простору державної влади дозволяє стверджувати, що він організовується головним чином у вигляді різноманітних інформаційно-комунікативних систем, що мають явний пріоритет перед нестійкими потоками інформації і частковими інформаційними обмінами. При цьому зрозуміло, що, хоча в політичному просторі існує безліч інформаційно-комунікативних систем, найбільше значення має система масової комунікації, що відбиває взаємодію суспільства з органами влади.

Від якості комунікативного дискурсу, можливостей смисло-значущого діалогу в системі “суспільство – влада” залежить ефективність політичної модернізації. Процеси політичної модернізації, перехід суспільного розвитку в постіндустріальну фазу, формування інформаційного суспільства обумовлюють зміни, ролі державного управління, що зачіпає всі сфери суспільства; воно отримує принципово оновлене розуміння в контексті його соціальної обумовленості, масштабності й ефективності. Аналіз сутності політичної модернізації з позиції соціокомунікативного підходу відкриває додаткові можливості для розгляду політичного простору як складноструктурованої системи взаємодії соціально-політичних процесів з масовими інформаційними процесами з урахуванням змін у масовій свідомості та тенденцій розвитку інформаційно-комунікативних стосунків.

Французький дослідник С. Московічі стверджує, що комунікація є вкрай соціальним процесом, адже якщо змінити її форму, її засоби, то вона тут же змінить природу груп і форму влади. Виходячи з цього, С. Московічі разом з французьким соціологом Г. Тардом діходять висновку, що кожному типу зв'язку відповідає певний тип соціального співтовариства: традиційній комунікації “з вуст у вуста” – натовп; сучасній комунікації, що бере свій початок з газет, – публіка [4]. Не випадково, у сучасному світі громадські зв'язки все більшою мірою контролюються і управляються такою підсистемою, як “паблік рілейшнз” (PR), яка розглядається як засіб управління громадськими зв'язками, як організуючий інструмент політичної, економічної і конкурентної боротьби.



Система PR як управлінський елемент громадських зв'язків має свої технології і інструменти управління. Процес управління громадськими відносинами лежить у сфері соціальних технологій і пов'язаний з певною практичною діяльністю, спрямованою на перетворення соціального об'єкту. У нашому випадку об'єктом є громадськість, а інструментом перетворення, зміни її складових – громадські зв'язки. На виході цих перетворень відбувається зміна громадських відносин, але не безпосередньо, а за допомогою впливу на певні соціальні об'єкти. Тому громадські зв'язки виступають як інструмент соціальних змін під керівництвом структур PR, що управляє.

Тут слід ураховувати, що участь громадян в управлінні як безпосередня, так і опосередкована (через систему виборного представництва своїх інтересів), є невід'ємним атрибутом демократичного суспільства. У демократичному суспільстві держава не може довільно встановлювати свої «правила гри» у відносинах з громадськістю, не може бути відкритою в тій мірі, в якій вона вважає для себе потрібним, не може приймати будь-яке управлінське рішення, не співпрацюючи тим чи іншим чином з громадянами і їх об'єднаннями. У цьому відношенні можливості громадян і їх об'єднань здійснювати вплив на органи влади за допомогою PR стають суттєвими.

Відповідним чином змінюється і технологія взаємодії громадян і влади за допомогою PR. Сприяння вільному схваленню громадянами дій і політики органів влади, забезпечення їх підтримки конкретними діями громадян і є головною метою, а також критерієм ефективності роботи PR-служб у демократичному суспільстві. Сучасна демократична держава як ніколи раніше потребує розуміння, підтримки й участі громадян у процесах управління, в пошуку найбільш ефективних шляхів і методів вирішення завдань і проблем, що хвилюють суспільство. Комунікації у зв'язку з цим стають важливим елементом формування і реалізації політики, реальним елементом її здійснення.

Зміна ролі владних комунікацій у процесах державного управління, виробленні та реалізації політики передбачає адекватну зміну в ролі, методах і принципах діяльності PR-структур інститутів державної влади. Упровадження в управлінську практику нових інформаційних технологій, технологій PR-забезпечення процесів ухвалення рішень органами влади виводить на вищий рівень відкритість і прозорість державного управління. У найзагальнішому вигляді можна виділити декілька принципових моментів, спрямованих на вдосконалення механізмів відкритості та прозорості, а саме: забезпечення відкритості та прозорості адміністративних процесів і формування нормативної правової бази взаємодії громадян з органами влади, забезпечення моніторингу і зовнішньої підвітності.

У той же час слід зазначити, що сучасна українська практика PR дуже суперечлива в органах влади, де під “зв'язками з громадськістю” іноді розуміється пропаганда успіхів того чи іншого органу. У такому разі фундаментальні принципи

зв'язків з громадськістю (узгодження інтересів, паритетне управління, солідарне розв'язання конфліктів) трансформуються в правила пропаганди, що не дозволяють реалізуватися цілям PR у повному обсязі.

Ефективна система взаємодії з громадськістю повинна стати невід'ємною частиною системи державного управління, при цьому взаємодія повинна будуватися на співучасті, співпраці, співтворчості, а основними цілями взаємодії повинні виступати:

- підвищення якості державної політики, що проводиться, обґрунтоване ухвалення управлінських рішень;
- можливість уникнути проблем і затримок на стадії реалізації політики і визначати приховані витрати;
- забезпечення підтримки і довіри громадян;
- зміцнення підзвітності та відповідальності органів влади за результати політики, що проводиться;
- зниження адміністративних бар'єрів і протидія корупції;
- розвиток зворотного зв'язку, можливості адекватно реагувати на соціальні потреби, підвищення якості державних послуг;
- можливість моніторингу діяльності органів влади і впровадження механізмів соціального контролю.

Велике значення для досягнення цих цілей має принцип довіри, дотримання якого має бути спрямованим на формування відносин соціального партнерства, діалогу суспільства і влади, покращання іміджу держави в громадській думці. Проте існує низка причин, які породжують недовіру громадян до органів влади. Їх можна розділити на такі групи:

- “організаційно-технічні” причини, пов'язані з тим, що державні органи внаслідок відсутності або недостатності кваліфікованих і компетентних професіоналів у сфері зв'язків з громадськістю не вміють роз'яснювати громадянам цілі та мотиви своєї діяльності, не дають адекватного уявлення про її характер і ті умови, в яких вони вимушені працювати і вирішувати проблеми;
- “культурно-історичні” причини, сутність яких полягає в традиційно високій мірі політичної і соціальної активності українських громадян, схильності нашого суспільства до протистояння з владою;
- “ресурсні” причини, пов'язані з недостатнім фінансуванням органів влади, відсутністю необхідної матеріальної і технічної бази, обмеженістю часових ресурсів, що не дозволяє здійснювати ефективні PR-акції і кампанії.

Ці проблеми можуть вирішуватися в таких напрямках PR-діяльності в органах державної влади:

- установлення, підтримка і розширення контактів з громадянами і організаціями;
- інформування громадськості про рішення, що приймаються;
- вивчення громадської думки;
- аналіз громадської реакції на дії посадовців і органів влади;

- прогнозування суспільно-політичних процесів;
- забезпечення органів влади аналітичними розробками;
- формування сприятливого іміджу.

Специфіка PR у системі державного управління зумовлюється, передусім, типом системного включення PR в економічну, політичну, правову діяльність. Потреба в контактах з громадянами, громадськими організаціями, засобами масової інформації є настільки великою, що служби PR стають органічним елементом усієї системи державного управління, політичної структури суспільства. Зв'язки з громадськістю природно вписуються в систему управлінських дій, створюють умови для ухвалення оптимальних управлінських рішень, можуть брати на себе попереджуючу програму розв'язання конфліктних ситуацій, у багатьох випадках виявляються здатними активно впливати на реалізацію прийнятих рішень.

У реалізації цієї партнерської моделі може допомогти впровадження таких положень теорії політичних мереж:

1) включеність у політичне управління як рівноправних партнерів низки акторів вимагає наявності процесу взаємної комунікації, істинного діалогу, спільно виробленої домовленості. Поняття істинного діалогу передбачає, що структури державної влади не просто доводять до громадян, їх об'єднань уже вироблені рішення, домагаючись потім їх підтримки, а залучають їх до участі в самому процесі вироблення і ухвалення рішень;

2) взаємодія владних і громадських структур у процесах політичного управління, вирішення тих чи інших конкретних завдань можливо тільки на основі довіри, що виникає до і в процесі спільної діяльності між цими структурами, що, у свою чергу, передбачає відкритість владних структур перед громадянами і їх об'єднаннями.

Проте тут існує певна проблема, яка полягає в тому, що, як зазначалось у попередньому підрозділі, у свідомості українських громадян уживаються дві моделі поведінки по відношенню до держави: патерналістська, успадкована від минулого, та індивідуалістична, часто виступаюча як нав'язана обставинами життя, але багатьма все-таки прийнята. При цьому самостійність, наявна у більшості громадян країни, не призвела до формування індивідуалізму, що поєднує особистий інтерес з відповідальністю, а головне, здатністю до об'єднання з собі подібними для організованого захисту своїх і загальних інтересів.

У зв'язку з цим сучасна соціально-політична ситуація в Україні багато в чому перебуває під впливом конфлікту старої управлінської культури і нових проголошуваних політичних орієнтирів. Продовжує зберігатися патерналізм, багато в чому авторитарні моделі управління, влада часто нездатна швидко і адекватно реагувати на найважливіші демократичні імперативи часу і неспроможність громадянського суспільства самостійно, без допомоги держави і влади відповісти на сучасні виклики. У той же час спостерігаються певні тенденції формування нової політичної культури, яка характеризується спробами

підвищення якості комунікативного дискурсу, лібералізацією свідомості, утвердженням нових цінностей і установок в суспільстві.

Усе це вимагає не просто вибудовування ефективних відносин між державою і суспільством на рівні PR, але і реалізації відповідної інформаційної політики. Оскільки основою встановлення тих чи інших взаємин між владою і суспільством є характер їх інформаційної взаємодії, то забезпечення партнерських взаємин між владою і суспільством в ході динамічного процесу проведення глибоких соціально-економічних і політичних перетворень багато в чому залежить від ефективності обраної стратегії і тактики державної інформаційної політики, що є невід’ємними складовими державного управління такими процесами.

Література:

1. *Кольцова Е. Ю.* Теория массовой коммуникации / Е. Ю. Кольцова // Социологический журнал. – 2008. – № 1/2. – С. 75–88.
2. *Луман Н.* Эволюция / Н. Луман. – М. : Логос, 2005. – 280 с.
3. *Хабермас Ю.* Моральное сознание и коммуникативное действие / Ю. Хабермас ; пер. с нем. ; под ред. Д. В. Складнева, послесл. Б. В. Маркова. – СПб. : Наука, 2000. – 380 с.
4. *Burton J.* World society / J. Burton. – Cambridge : Cambridge university press, 2002. – 354 p.

*Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.*

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 351.83

*В. Л. МІНЕНКО*

### ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ УЗГОДЖЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ І САМОРЕГУЛЮВАННЯ РИНКУ ПРАЦІ

*Узагальнено теоретико-методологічні підходи провідних наукових шкіл щодо регулювання економіки та ринку праці на різних етапах розвитку суспільства. Сформульовано методологічні принципи узгодження взаємодії механізмів державного регулювання і саморегулювання ринку праці в умовах інтеграції у світову економіку.*

**Ключові слова:** державне регулювання, саморегулювання, механізм, ринок праці.

*Theoretical and methodological approaches of leading scientific schools are generalized in relation to adjusting the economy and labor market at different stages of social development. Methodological principles have been formulated to coordinate interaction between the mechanisms of state regulation and self-regulation of the labor market in terms of integration into the world economy.*

**Key words:** state regulation, self-regulation, mechanism, labor market.

Процеси інтеграції України у світову економіку суттєво впливають на структуру національного виробництва, висувають нові вимоги до формування структури зайнятості, професійно-кваліфікаційного складу трудових ресурсів та їх конкурентоспроможності, статусу зайнятості. Подолання негативних наслідків впливу глобалізації і світової фінансової кризи на ринок праці не можливе без наукового обґрунтування шляхів удосконалення системи державного регулювання цих процесів, що обумовлює необхідність пошуку нових підходів до розробки теоретико-методологічних засад узгодження взаємодії механізмів державного регулювання і саморегулювання ринку праці з урахуванням накопиченого світового досвіду та особливостей соціально-економічних процесів, які відбуваються в Україні.

Обґрунтуванню проблем узгодження взаємодії ринкових і державних регуляторів соціально-економічних відносин, у тому числі і на ринку праці,

присвячені теоретичні дослідження багатьох наукових шкіл, представниками яких є: А. Сміт, Д. Рікардо, А. Пігу, К. Менгер, Ф. Візер, Ж.Б. Сей, Ф. Ліст, Р. Хол, Г. Талок, Й. Броузон, К. Маркс, Д. Кейнс та ін. Достатньо високий рівень опрацювання загальнотеоретичних питань даної проблематики не зменшує актуальності вивчення її спеціалізованих напрямів, зокрема проблем взаємодії і гармонізації механізмів регулювання і саморегулювання на ринку праці.

Метою статті є узагальнення теоретичних підходів провідних наукових шкіл щодо регулювання ринкової економіки і ринку праці на різних етапах розвитку суспільства та визначення методологічних принципів узгодження взаємодії механізмів державного регулювання і саморегулювання ринку праці в умовах інтеграції у світову економіку.

Регулювання як об'єктивна необхідність є суспільним явищем, притаманним усім країнам, за допомогою якого вони здійснюють вплив на економічні і соціальні системи, їх формування і розвиток. Термін “регулювання” (лат. – “regulare” – підпорядковувати відповідному порядку, правилу, упорядковувати) в науковій літературі розглядається як здійснення цілеспрямованого впливу на соціально-економічну систему чи окремі її ланки. “Втручання держави в регулювання купівлі-продажу робочої сили та її раціонального використання зумовлено неспроможністю ринкової економічної системи забезпечити відтворення робочої сили необхідної якості – її загальноосвітніми характеристиками, а також забезпечити значну частину безробітних засобами для існування” [2, с. 382]. У той же час, саморегулювання окремих елементів економічних процесів притаманне тільки ринковій економіці. Саморегулювання ринку праці слід розглядати як співвідношення пропозиції робочої сили і платоспроможного попиту, за якого встановлюється рівноважна ціна праці в умовах вільної конкуренції. Поняття “державне регулювання” і “саморегулювання” мають суттєві відмінності. Однак, враховуючи те, що метою розвитку України є соціально орієнтована ринкова економіка, ці поняття потребують базових основ узгодження, гармонізації відповідно до їх теоретичного змісту, у тому числі таких категорій, як механізми, методи, принципи регулювання.

Актуальність проблеми відповідності відносин між ринками економічної системи, а також первинність останньої відносно її окремих підсистем (ринків капіталів, землі, праці тощо) в силу закону цілісності обумовлюють дослідження механізмів регулювання і механізмів саморегулювання ринку праці як складових механізмів регулювання економічної системи в цілому. Будь-який державний захід у будь-якій сфері викликає певну реакцію ринку праці, що призводить до зміни параметрів усіх процесів у його межах. Це свідчить про цілісність ринку праці та економічної системи і потребує комплексного дослідження механізмів регулювання ринку праці і механізмів регулювання економічною системою в цілому як державних, так і ринкових, а також їх узгодженості, гіпотетичної взаємодії моделі “ринок” і моделі “держава”. Таке узгодження полягає в оптимальному розмежуванні сфер діяльності держави і ринку:

– держава визначає, в основному, умови і принципи формування господарських відносин у межах обраної економічної моделі розвитку, шляхи розв'язання основних протиріч ринку і пропонує ті суспільні блага, які в принципі не може пропонувати ринок;

– ринок, в основному, регулює попит, пропозицію, вартість робочої сили: обсяги і напрямки руху матеріальних, фінансових і людських ресурсів [6].

В умовах трансформації економічної системи, формування соціально орієнтованої ринкової економіки певного загострення набувають різнопланові проблеми ринку праці, і перш за все, обґрунтування узгодження взаємодії ринкових і державних регуляторів соціально-економічних відносин. Методологічною основою дослідження проблем взаємодії і гармонізації механізмів регулювання і саморегулювання на ринку праці є теоретичні положення різних наукових шкіл щодо регулювання економіки.

З точки зору класичної теорії регулювання, погляди щодо регулювання ринкової економіки на різних етапах розвитку суттєво відрізнялись: одні наукові школи визнавали тільки ринковий механізм регулювання (саморегулювання), інші – наголошували на необхідності посилення ролі держави в ринкових умовах [7, с. 243].

Так, згідно з концепціями англійської наукової школи (друга пол. XVIII – поч. XIX ст.), представниками якої були видатні економісти А. Сміт і Д. Рікардо, основним регулятором економічних процесів вважався ринковий механізм, який ефективно розподіляє ресурси, автоматично встановлює економічну рівновагу між попитом та пропозицією і заперечує необхідність втручання у ці процеси держави [8, с. 68].

Економічна школа монетаризму проголошує відмову від широкого втручання держави в економіку, відаючи перевагу непрямим методам, а саме – регулюванню грошового обігу.

Неокласична теорія (А. Пігу, К. Менгер, Ф. Візер та ін.) у своїй основі оперує дослідженнями діяльності і поведінки окремих суб'єктів ринку стосовно забезпечення часткової ринкової рівноваги [1]. Спираючись на закон ринку Ж. Б. Сея, згідно з яким пропозиція товару завжди породжує попит, неокласики обґрунтовували саморегулюючий характер ринкової економіки, спроможність механізму вільної конкуренції до відновлення порушення рівноваги і забезпечення динамічного, безкризового розвитку. Теорія неокласичного напрямку – це теорія раціональних очікувань, яка виходить з того, що заходи держави щодо стабілізації економіки є неефективними. Таке положення обумовлюється тим, що суб'єкти господарювання (підприємці, споживачі, наймані робітники), осмислюючи всю інформацію про об'єкти, які мають для них грошовий інтерес, а також можливі наслідки економічної політики держави, поводять себе відповідно, приймаючи оптимальні (найкращі для себе) рішення, які покращують їх добробут на основі отримання додаткового прибутку.

Згідно з теорією національноорієнтованої економіки Ф. Ліста, економічна система надає переваги регулюванню розвитку національної економіки, що

суттєво впливає на ринок праці, зайнятість населення [4, с. 128]. Крім того, держава як основний інститут забезпечення економічного добробуту нації має інвестувати в науку, освіту та транспортну систему відповідні кошти. Положення про регульовану національною державою ринкову економіку мали значний вплив на економічний і політичний розвиток США, Італії, Чехії, Індії, Японії.

Основним постулатом теорії економіки пропозицій (70 – 80-ті рр. ХХ ст.) – автори Р. Хол, Г. Талока, Й. Броузон та ін. – є обмеження втручання держави в економічні процеси і стимулювання приватної власності і підприємництва. Особлива роль при цьому відводиться державним фінансам: зниженню податків, зменшенню державних витрат, скороченню кількості коштів в обігу за допомогою політики в області державного кредиту.

Марксистська економічна школа, заснована на вченні К. Маркса, обґрунтовує необхідність зменшення приватної власності та конкуренції, заміни стихійного розвитку цілеспрямованим впливом держави на соціально-економічні процеси за допомогою плану, на основі суспільної (загальнонародної) власності [5, с. 46, 55].

Кейнсіанський напрямок розвитку економічної теорії започаткував видатний англійський економіст Джон Мейнард Кейнс (1883 – 1964 рр.). Він обґрунтував необхідність державного регулювання ринкової економіки [3, с. 225–229]. У теоретичному аспекті роботи Д. Кейнса сприяли зародженню нового напрямку економічної теорії – макроекономіки, застосуванню агрегованих економічних величин в економічному аналізі національного господарства, введенню в обіг найважливіших математичних інструментів і прийомів. Заслуга Д. Кейнса полягає також у тому, що він виступив проти традиційної класичної теорії, з'ясував основні механізми та інструменти державного впливу на економіку (стимулювання сукупного попиту шляхом заохочення інвестиційної діяльності, розширення державних закупівель, підвищення рівня зайнятості як фактора зростання доходів населення, проведення раціональної фіскальної політики тощо).

Інституціональний напрямок досліджень (інституціоналісти соціологічної школи “чистого” інституціоналізму, неінституціоналісти) економічної теорії відрізняється від інших наукових шкіл нетрадиційністю підходів до дослідження економічних процесів. Особливість теорії суспільного вибору полягає в тому, що власний інтерес інституціоналісти вважають основним збуджуючим мотивом діяльності не тільки індивіда і фірми, які вступають у відносини між собою, але і суспільного життя в цілому.

Узагальнюючи теоретичні положення економічної теорії різних наукових шкіл, слід зазначити, що тільки за методологією теорії ринку вільної конкуренції економічні процеси регулюються ринковими механізмами і заперечується вплив на економічні процеси зовнішнього регулювання, тобто держави. Інші наукові школи дотримуються правила, що економічні і соціальні процеси, поряд з ринковими механізмами регулювання потребують втручання держави, тобто зовнішнього регулювання.



Як свідчать дослідження, функціонуючі в сучасних умовах економічні системи різних країн значною мірою адаптуються до глобалізації економічних і соціальних процесів. У цьому сенсі проблематичними постають питання пристосування, адаптації перехідної економіки України до умов світової глобалізації і, зокрема, її важливого суб'єкта – СОТ, яка займає провідне місце в міждержавних регулюючих системах, що безпосередньо впливають на ринок праці, зайнятість населення. Зі вступом України до СОТ з'явилися нові вимоги до формування ринку праці і використання робочої сили, які виходять за межі держави і потребують методологічного обґрунтування відповідних механізмів регулювання ринку праці з урахуванням національних особливостей і умов інтеграції у світову економіку.

У сучасній економічній науці обґрунтовується необхідність доповнення механізмів саморегулювання відповідними механізмами і методами державного регулювання різних соціально-економічних процесів як на рівні держави, так і на рівні її структур. У той же час, такій важливій проблемі, як обґрунтування граничного рівня втручання держави в регулювання ринкової економіки, у т.ч. ринку праці, як у теорії, так і на практиці не надається належної уваги.

Система саморегулювання ринкової економіки і ринку праці не охоплює ті сфери суспільної діяльності, що продукують послуги, товари, які не мають платоспроможного попиту, але необхідні для функціонування суспільства і держави (обороноздатність країни, збереження і благоустрій довкілля, соціальний захист населення, культура, деякою мірою освіта, охорона здоров'я тощо). У цих сферах взаємодія суб'єктів відображається лише в необхідності надання державою певних коштів на функціонування цих систем. Проблема полягає лише в можливості надання державою з бюджету необхідних коштів.

Тому й існують сфери діяльності, які потребують державного регулювання, у тому числі такі, як забезпечення зайнятості у владних і управлінських структурах держави (регіонів), оборона, охорона довкілля, частково освіта, охорона здоров'я. Тобто, можна стверджувати, що частина ринку праці знаходиться поза впливом механізмів саморегулювання, але як суспільна необхідність потребує державного регулювання, соціальної підтримки і захисту. Ці сфери діяльності, які частково або повністю “випадають” із системи механізмів саморегулювання ринку праці, носять системний, відносно постійний характер. В основі доцільного втручання держави в регулювання цих сфер знаходиться соціальна політика. Тобто, в системі регулювання ринку праці присутні механізми державного регулювання і механізми саморегулювання. Державні механізми, як показали дослідження, регулюють сектор ринку праці, який не охоплюється механізмами саморегулювання. За своєю сутністю цей сектор ринку праці є системним, постійно діючим, стабільним у своєму складі і у своєму суспільному значенні. Він характеризується відносною статичністю або незмінністю, яка пояснюється тим, що за всіх умов зміни ринку праці (коливання попиту, пропозиції робочої сили, рівня заробітної плати, рівня безробіття) його склад і стан обумовлюються

суспільною необхідністю і нормативно визначається державою. Цю частину ринку праці можна визначити як постійну складову його державного регулювання.

Інший блок державного регулювання знаходиться у сфері дії механізмів саморегулювання ринку праці як засіб усунення або послаблення дії факторів недосконалості цього ринку. Механізми регулювання цього блоку є досить різноманітними за видами і за своїм призначенням (правові, економічні, кредитно-фінансові тощо). Цю частину ринку праці можна визначити як змінну складову його державного регулювання.

Постійна складова державного регулювання ринку праці (охорона здоров'я, культура, освіта, соціальний захист) регламентується нормативно державою на певний період і обумовлюється статтями бюджету в розмірах, визначених державою, і практично не залежить від стану ринку праці. Постійна складова не пов'язана із системою саморегулювання ринку праці.

Змінна складова системи державного регулювання ринку праці – це регулювання тієї частки робочої сили, яка бере безпосередню участь у виробництві товарів (послуг) і має платоспроможний попит. Механізми регулювання спрямовані на усунення недоліків у системі саморегулювання. Ці механізми є динамічними, бо повинні реагувати на ситуацію на споживчому ринку товарів. Саме механізми регулювання цієї складової необхідно узгоджувати з механізмами системи саморегулювання, оскільки саме тут держава і втручається в сферу ринкової системи саморегулювання.

Більшість учених-економістів вважають, що державне втручання в регулювання ринку праці повинно бути мінімальним. Це твердження найбільшою мірою стосується, на наш погляд, змінної частини механізму регулювання ринку праці, де застосування державних регуляторів обмежується. Виходячи з цього, мінімізація впливу державного регулювання повинна стати визначальним принципом узгодження взаємодії механізмів державного регулювання і саморегулювання, щоб класичним регуляторам ринкової економіки на ринку праці (ціна робочої сили, попит, пропозиція робочої сили) найменше завадити виконувати функції саморегулювання.

Навпаки, державне регулювання повинно доповнювати, допомагати саморегулюванню в підвищенні зайнятості населення, мобільності і конкурентоздатності робочої сили, добробуту і якості життя.

Виходячи з цього, мінімізація впливу державного регулювання ринку праці передбачає узгодження взаємодії механізмів державного регулювання і механізмів саморегулювання як послідовних дій держави (інститутів) в усуненні дисбалансу на ринку праці, переваг у практичній діяльності науково обґрунтованими методами регулювання ринку праці. Ці методи в поєднанні з механізмами регулювання мають запобігати інфляційному зростанню платоспроможного попиту населення і одночасно сприяти розширенню обсягів виробництва послуг і товарів, що дозволить забезпечити підвищення ефективності економіки.

Основна мета діяльності держави на ринку праці – це забезпечення теоретично можливої максимальної зайнятості населення з одночасним

підвищенням рівня і якості життя усього суспільства. Максимально можлива зайнятість у сучасному уявленні виглядає як повна зайнятість частки населення, яка вийшла на ринок праці, за виключенням категорії працівників, які в даний час змінюють місце роботи або тимчасово не працюють унаслідок структурних змін у виробництві. Ця категорія осіб постійно присутня на ринку праці, що вважається нормальним явищем на ринку праці.

Ураховуючи те, що коригуючі дії держави в регулюванні соціально-економічних процесів є довгостроковими в часі, співвідношення механізмів впливу (державного і ринкового) буде змінюватися: від переважання державного впливу на початку аналізу до зведення цього впливу до мінімуму в кінці аналізу. Це обумовлює необхідність регулювання ринку праці в довгостроковому періоді на основі прогнозування трудових ресурсів, які потребують задіяння в кінці прогнозованого періоду, тобто складе гранично необхідну зайнятість, яку має забезпечити держава за допомогою механізмів регулювання. Ця величина і буде характеризувати теоретично можливу максимальну зайнятість.

Тобто, процес узгодження взаємодії механізмів державного регулювання і саморегулювання на ринку праці потребує його розвитку в довгостроковому періоді, в кінці якого теоретично можливим є досягнення повної зайнятості. При цьому рівень і якість життя населення не повинні погіршуватись.

Такими чином, проведені дослідження механізмів регулювання ринку праці дозволили розширити, прийняті в класичній економічній теорії склад факторів механізмів саморегулювання та виявити їх вплив на ринок праці; теоретично обґрунтувати і запропонувати напрямки узгодження взаємозв'язку механізмів саморегулювання і механізмів державного регулювання ринку праці як методології дослідження і вирішення проблем державного регулювання ринку праці, зайнятості населення. Перспективи подальших досліджень полягають в удосконаленні взаємодії цих механізмів регулювання в умовах інтеграції України до глобалізаційних процесів на основі формування національно орієнтованої економіки і врахування світових тенденцій регулювання соціально-трудова відносин.

#### Література:

1. *Визер Ф.* Теория общественного хозяйства / Ф. Визер // Австрийская школа в политической экономии. – М., 1992. – 256 с.
2. Економічна енциклопедія. – К. : ВЦ “Академія”, 2001. – Т. 1. – 863 с.
3. *Кейнс Дж. М.* Общая теория занятости, процента и денег / Дж. М. Кейнс / пер. с англ. проф. Н. Н. Любимова ; под ред. д.э.н., проф. Л. П. Куракова. – М., 1999. – 340 с.
4. *Лист Ф.* Национальная система политической экономии / Ф. Лист. – М. : Европа. 2005. – 234 с.
5. *Маркс К.* Капитал. Критика политической экономии / К. Маркс. – М. : Политиздат, 1978. – Т. 1. Кн. 1. – Процесс производства капитала. – 907 с.

6. Міненко В. Л. Держава як суб'єкт регіонального ринку праці та зайнятості населення / В. Л. Міненко ; за ред. д.е.н. проф. О. Ю. Амосова. – Х. : УАДУ (ХФ), 2001. – 41 с.

7. Міненко В. Л. Порівняльний аналіз світових моделей державного регулювання економіки та ринку праці / В. Л. Міненко // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – Вип. 3 (26). – С. 240–247.

8. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Эксмо, 2007. – 960 с. – (Серия: Антология экономической мысли).

*Надійшла до редколегії 02.09.2013 р.*

УДК 378.014.6:005.6

*Л. П. ВАЛЕНКЕВИЧ, О. В. ФІНКІЛЬШТЕЙН*

### **АНАЛІЗ СУЧАСНИХ РЕЙТИНГІВ ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ ЯК ІНСТРУМЕНТУ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ВИЩОЇ ОСВІТИ**

*Проаналізовано сучасні світові та вітчизняні рейтинги вищих навчальних закладів як інструмент оцінки якості освіти. Розглянуто переваги та недоліки обраних критеріїв оцінювання. Обґрунтовано необхідність в удосконаленні даного інструменту.*

**Ключові слова:** рейтинг ВНЗ, оцінювання освіти, світові рейтинги, якість освіти, критерії оцінки.

*In the article the modern world and national rankings of universities are analyzed as an instrument of evaluating the quality of high education. The advantages and disadvantages of chosen criterions are considered. The necessity of improving this instrument is grounded.*

**Key words:** ranking of universities, evaluating of education, world rankings, quality of education, criterions of evaluating.

Зростання частки зайнятих інтелектуальною працею з ХХ ст. спричинило переорієнтацію вищої освіти з культурологічних та педагогічних задач на цілі виробництва та економіки. Вища освіта набула масового характеру, тобто втратила одну із важливих специфічних рис – елітарність. Доступність поставила під загрозу якість освітньої послуги, з'явилась потреба в її оцінці.

Дана проблема особливо гостро постала з 80-х рр. ХХ ст. і до тепер залишається невирішеною. Як варіант на сьогодні інструментом оцінки якості

освіти пропонується рейтинг – список вищих навчальних закладів однієї чи декількох країн, які подаються за певними параметрами у спадному порядку [2].

Попри їх популярність і кількісне зростання, як у глобальному, так і в національних масштабах, значні розбіжності в результатах, наявність великої кількості спірних показників, неоднозначність джерел оцінювання, недосконалість методології спричиняють численні дискусії серед світових і вітчизняних учених з приводу об'єктивності такої оцінки.

У такій ситуації постає проблема, що полягає в необхідності створення такої методології з відповідним інструментом оцінки якості освітньої послуги, що відображала б реальний, об'єктивний стан підготовки спеціалістів вищими навчальними закладами та ступінь відповідності вимогам розвитку економіки, ринку праці, очікуванням держави, роботодавців, абітурієнтів-випускників.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання оцінки якості освіти серед зарубіжних учених розглядали А. Амарал, А. Девідсон, А. Сурсок, Л. Харві, Р. Льюїс, Дж. Ньютон, С. Маргінсон, С. Родрігез, К. Ходсон й ін., серед вітчизняних науковців: А. Ржевська, С. Домбровська, В. Цветков, Є. Красняков, О. Зайченко та ін.

В останні роки активно розвиваються дослідження освіти через призму економіки, які представляють окремий науковий напрям – економіку освіти, що з'ясовує сутність, цілі та функції вищої освіти в економічному вимірі, визначенні її ринкового потенціалу, його специфіки порівняно з іншими сферами суспільного виробництва. Необхідність даного підходу та важливість таких досліджень обґрунтовуються Т. Шульцом, Г. Беккером, Р. Лукасом, Е. Хантом, Г. Шераном, Р. Грінбергом, В. Плехановою, С. Беляковим, В. Андрущенко, В. Савельєвим, А. Бабічем, Г. Балтхінім, Є. Жильцовим, Є. Поповим.

Проте теоретичні питання оцінки освітньої послуги залишаються актуальними.

Метою статті є проаналізувати принципи побудови найвідоміших сучасних світових і вітчизняних рейтингів, що оцінюють якість освітньої послуги на предмет об'єктивності та обґрунтованості обраних критеріїв.

Як вище зазначалось, інструментом оцінки якості надання освітньої послуги вищими навчальними закладами на сьогоднішній день є світові та національні рейтинги. Серед світових найавторитетнішими є “QS”, “Times”, “Webometrics”, “Шанхайський рейтинг наукових університетів”, вітчизняні представляють “Компас”, “Національна система рейтингового оцінювання ВНЗ” (рейтинг МОНмолодьспорту), рейтинг ЮНЕСКО “ТОП-200. Україна”. Охарактеризуємо наведені рейтинги більш детально.

Рейтинг компанії “Quacquarelli Symonds” є одним з найавторитетніших. Уперше опублікований у 2004 р. і до 2010 р. був у партнерстві з “Times” і виходив під назвою “Times Higher Education” – “QS World University Rankings”. З 2011 р. “QS” і “Times” – два незалежних рейтингу. Метою є оцінити різні аспекти роботи університетів: якість наукових досліджень, кар'єрний потенціал випускників,

міжнародна орієнтація, якість викладання. Рейтинг оцінює 3000 університетів і відповідно до результатів публікує 700 найкращих [6].

Рейтинг “Times” є спільним проектом авторитетного британського видання “Times Higher Education” і дослідницької компанії “Thomson Reuters”. Їх співпраця розпочалася з 2009 р. За мету було поставлено створити нову рейтингову систему, яка б відповідала сучасним запитам галузі вищої освіти. Оприлюднений перелік зазвичай включає 400 найкращих ВНЗ світу [8].

“Webometrics” – рейтинг інтернет-присутності складається іспанською компанією “Cybermetrics Lab” і з 2004 р. публікується двічі на рік: у січні та червні. Особливістю його є прагнення дослідниками оцінити інформаційне наповнення та “помітність” університетських сайтів. Опублікований перелік включає понад 20 тис. закладів – практично всі університети світу [7].

“Шанхайський рейтинг наукових університетів” розроблено фахівцями Інституту вищої освіти Шанхайського університету, публікується щорічно, починаючи з 2003 р. Початковою метою складання рейтингу було оцінити рівень відставання китайських університетів від провідних університетів на світовому рівні. Після оприлюднення цей рейтинг отримав безліч схвальних відгуків і наразі вважається одним із найбільш авторитетних світових рейтингів вищих навчальних закладів [1].

Вищенаведеними дослідницькими центрами обираються різні критерії та джерела оцінювання (табл. 1).

Проаналізувавши обрані показники та основні критерії оцінювання, можна зробити такі висновки по вищезазначеним світовим рейтингам.

Джерела оцінювання є досить суб’єктивними та обмеженими. Використовуються, як правило, або статистичні дані, або соціальне опитування. Як одна, так і інша категорія має бути ретельно проаналізована, адже на визначення найкращого при соціальних опитуваннях у більшості випадків великий вплив матимуть культурні, географічні та національні зв’язки. Як приклад, рейтингом “QS” надається 40 % від загальної кількості підсумкового балу показнику репутації ВНЗ серед представників академічної спільноти. Логічно, що британські вчені надаватимуть перевагу американським і навпаки, представники Скандинавських країн – одна одній, українські вчені краще знатимуть наукову еліту пострадянського простору. Тому використання такого показника можливе тільки при наявності обмежень та, як мінімум, зменшенні його ваги. Відзначаючи суб’єктивність статистичної інформації, слід відмітити, показники Шанхайського рейтингу – кількість Нобелівських лауреатів та нагороджених медаллю Філдза. Дані премії отримують одиниці в усьому світі, більш того спірне питання, чи є лауреати успішними педагогами, чи якісно вони вміють передавати власні знання. Загальновідомим є той факт, що більшість талановитих, подекуди геніальних вчених не мають здібностей до викладання, їх студенти засвоюють мінімум знань і згодом не знають предмету. У результаті людина отримує неякісну послугу. А цей факт слід враховувати при ранжуванні, адже університет, перш за все навчально-наукова установа, пріоритетним завданням якої є забезпечення навчального процесу.

Критерії та джерела оцінювання

<i>Рейтинг</i> <i>Чинники оцінювання</i>	<i>QS</i>	<i>Times</i>	<i>Webometrics</i>	<i>Шанхайський рейтинг</i>
Джерело	Статистична інформація, соціологічні дані	Соціологічні дані; інформація надана університетами	Інтернет-ресурси ВНЗ	Показники наукової діяльності (кількість публікацій і цитувань)
Критерії	40 % – репутація ВНЗ серед представників академічної спільноти; 10 % – репутація серед роботодавців; 20 % – цитованість праць викладачів; 20 % – співвідношення викладачів і студентів; 5 % – кількість іноземних студентів; 5 % – кількість іноземних викладачів	30 % – підсумкового балу – якість викладання; 30 % – дослідницька діяльність; 30 % – цитованість праць викладачів; 2,5 % – трансфер технологій; 7,5 % – міжнародна взаємодія	50 % – оцінка зовнішніх посилань на ресурс; 30 % – наукові публікації в Google Scholar + Scimago; 10 % – розмір сайту; 10 % – кількість розміщених на сайті текстових документів (файли у форматі pdf, doc, docx, ppt+ppt sound ps)	10 % – загальна кількість випускників, які отримували Нобелівську премію або інші престижні премії; 20 % – цитування в провідних наукових журналах; 20 % – кількість Нобелівських лауреатів і нагороджених медаллю Філдза серед викладачів; 20 % – статті в журналі «Наука та природа»; 20 % – кількість посилань на статті в інших наукових роботах (підрахунок за SCIE, SSCI та ANCI); 10 % – оцінка академічної роботи по відношенню до розміру установи

Спільною тенденцією є відсутність такого показника, як успішність працевлаштування або взагалі корисність від отримання освіти для людини. Держава або студент сплачують певну суму за надання освітньої послуги з метою розвитку здібностей, отримання нових знань, умінь і навичок, що дозволять у майбутньому випускнику отримати престижну роботу та відповідну заробітну плату, а державі досягти, таким чином, успіхів у соціально-економічній політиці, а не за цитованість викладачів у престижних журналах, за дослідницьку діяльність університету та кількість іноземних студентів. Дані показники, можливо, зацікавлять людей, орієнтованих на наукову діяльність, проте таких буде незначний відсоток. Фактично, за такої ситуації представлені рейтинги не можуть об'єктивно впливати на вибір абітурієнтів та претендувати на комплексність оцінки. Вони не відображають того, що має цікавити абітурієнта, роботодавця та державу. Думка роботодавців враховується тільки в рейтингу "QS", проте даний критерій має всього 10 % підсумкового балу, попри те, що репутація серед роботодавців прямопропорційно впливає на працевлаштування випускників, а отже, і на якість надання освітньої послуги вишами.

Серед представлених показників практично відсутні оцінки матеріально-технічної бази (частково можна вважати, що "Webometrics" оцінює інформаційну складову), навчальної діяльності, компетентності викладацького складу (якість викладання представлено лише в "QS"), що є важливим показником діяльності вищого навчального закладу.

Обрані світові рейтинги демонструють обмежену, суб'єктивну оцінку діяльності вищих навчальних закладів та якості надання освітньої послуги. Як приклад, Шанхайський рейтинг, основними показниками якого є нагороди, цитованість і публікації в престижних виданнях не може претендувати на комплексність та об'єктивність. Його можна враховувати при оцінці вишів як наукових установ, або при визначенні рівня розвитку науки. Подібна ситуація і з "Webometrics". Його основними критеріями є представленість виключно в інтернет-просторі. Практично, оцінюється тільки рівень інформатизації, тому його результати доречно брати до уваги при визначенні рівня розвитку матеріально-технічної бази. Комплексними рейтингами серед представлених можна вважати "QS" та "Times", проте відсоткове розподілення серед основних критеріїв при визначенні підсумкового балу є досить спірним.

Розглянемо ситуацію серед національних рейтингів на прикладі українських.

Рейтинг Міністерства освіти і науки, молоді та спорту оцінки якості освіти в рамках проекту "Національна система рейтингового оцінювання ВНЗ" упроваджений з 2011 р. та проводить ранжування вишів, оцінюючи їх діяльність протягом попереднього навчального року. Координаторами виступають Міністерство освіти і науки, молоді та спорту України та Інститут інноваційних технологій і змісту освіти. Метою є оцінювання діяльності вищих навчальних закладів на основі методики, що стимулює підвищення якості та конкурентоспроможності вищої освіти, участь вищих навчальних закладів в основних міжнародних рейтингах кращих університетів.



Особливістю рейтингу є наявність ранжування суб'єктів у межах ідентифікованих груп, які об'єднані з урахування специфіки підготовки кадрів та профілю вищого навчального закладу. У рейтинговому оцінюванні взяли участь 229 вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації усіх форм власності та підпорядкування [4].

Рейтинг українських університетів “Компас” публікується щорічно з 2008 р. Ініціатором виступає компанія “Систем Кепітал Менеджмент” і Благодійний фонд Р. Ахметова “Розвиток України”. Координатором є Київський міжнародний інститут соціології. Метою є оцінити діяльність вищого навчального закладу з позиції відповідності надання освітньої послуги потребам ринку праці.

Особливістю є оцінювання лише тих вузів, що здійснюють підготовку за такими напрямками: бізнес/економіки, юриспруденція, інженерно-технічні спеціальності, інформаційні технології та архітектура/будівництво. Оцінюється 234 українських навчальних заклади [3].

Рейтинг університетів України “Топ-200-Україна” публікується щорічно з 2007 р. Засновником і координатором виступає Європейський центр із вищої освіти ЮНЕСКО та кафедра “Вища технічна освіта, прикладний системний аналіз та інформатика” при Національному технічному університеті України “Київський політехнічний інститут”. Метою є надання достовірної, об'єктивної, порівнянної інформації про якість освітніх послуг, пропонованих вищими навчальними закладами України на національному рівні. Особливістю переліку є близькість до міжнародних і можливість порівняння не тільки в рамках національного масштабу, але й у глобальному [5].

Розглянемо більш детально джерела оцінювання та обрані критерії вищезазначених рейтингів (табл. 2).

Проаналізувавши обрані показники та основні критерії оцінювання, можна зробити висновки щодо вищезазначених українських рейтингів.

Джерелом оцінювання є соціологічні дані, експертні оцінки, статистичні дані. Особливість результатів опитування українськими дослідними центрами полягає в тому, що вони проводяться не в одній соціальній групі, приміром, тільки серед представників академічної спільноти, а опитуваними виступають і випускники, і роботодавці, і експерти.

Методологія оцінювання якості освіти направлена на оцінку діяльності вишу з позиції корисності для студента-випускника. Особливої уваги в даному контексті заслуговує рейтинг “Компас”, який враховує думку роботодавців, рівень затребуваності спеціалістів різних сфер та, найголовніше, ступінь задоволеності випускниками отриманою вищою освітою та можливість практичного застосування отриманих знань. Проте ця перевага є і обмеженням переліку “Компас” – всі показники тісно пов'язані одне з одним та орієнтовані суто на ринок праці та роботодавців, не оцінюється якість викладацького складу, матеріально-технічна база вишу, показник міжнародної діяльності тощо.

Комплексний підхід до оцінки діяльності українських вузів демонструє рейтинг МОНмолодьспорту. Даний перелік єдиний враховує якість контингенту

студентів, що значно впливає на будь-який показник діяльності вузу (кількість зайнятих призових місць на олімпіадах, участь у різних проектах, працевлаштування випускників тощо), якість науково-педагогічного персоналу, що враховує діяльність викладачів в науковому та навчальному процесі, не відокремлюючи. Не залишається без уваги ресурсне забезпечення та міжнародну діяльність вишів, що і підтверджує більшу об'єктивність відносно інших рейтингів.

Таблиця 2

Джерела оцінювання та обрані критерії вищезазначених рейтингів

<i>Рейтинг</i> <i>Чинники оцінювання</i>	<i>«Компас»</i>	<i>Рейтинг МОНмолодьспорту</i>	<i>Топ-200 України</i>
Джерело	Соціологічні дані	Статистичні дані, експертні оцінки	Статистичні дані, експертні оцінки
Критерії	31 % – визначення найкращого ВНЗ роботодавця ми з усієї України; 29 % – кадрові вподобання провідних українських компаній; 30 % – масштаби співпраці між ВНЗ та роботодавцями; 10 % – задоволеність випускниками отриманою ними освітою та можливістю застосування її у трудовій діяльності	20 % – міжнародна активність; 21 % – якість контингенту студентів; 19 % – якість науково-педагогічного персоналу; 20 % – якість науково-дослідної та науково-технічної діяльності; 20 % – ресурсне забезпечення	50 % – якість викладацького складу; 30 % – якість навчання; 20 % – міжнародне визнання

З позиції оцінки здібностей викладача як показника, що впливає на результат надання освітньої послуги, здійснює рейтинг “Топ-200 Україна”, що проводить оцінювання за основними напрямками діяльності ВНЗ, надаючи найбільшу вагу, половину підсумкового балу показнику якості викладання, що визначається за 21 індикатором.

За результатами дослідження можемо стверджувати, що світові рейтинги здебільшого оцінюють якість освітніх послуг за специфічним звуженим колом критеріїв. У той же час вітчизняні рейтинги висвітлюють як уподобання роботодавців та зорієнтованість ВНЗ до співпраці з роботодавцями (“Компас”), так і якість освітньої послуги (Топ-200) та комплексну оцінку роботи ВНЗ (МОНмолодьспорту). Таке різноманіття підходів не дає комплексне бачення напрямів оцінки ні освітньої послуги, ні якості освіти в цілому, що обумовлюють необхідність подальшої розробки та вдосконалення принципів оцінки якості освітньої послуги.

Література:

1. Академічний рейтинг університетів світу (Шанхайський рейтинг, ARWU) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nauka.lp.edu.ua/index.php?id=5683&print=1&type=98>.
2. Ржевська А. В. Рейтинги університетів як явище сучасного простору вищої освіти [Електронний ресурс] / А. В. Ржевська // Науковий вісник Донбасу [Електронне наукове видання]. – № 3 (15). – 2011. – Режим доступу : [http://almamater.lnpu.edu.ua/magazines/elect\\_v/NN15/11ravpvo.pdf](http://almamater.lnpu.edu.ua/magazines/elect_v/NN15/11ravpvo.pdf).
3. Рейтинг українських вузів “Компас” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bestuniversities.com.ua/ru/rejting-vuzov-kompas/o-proekte>.
4. Рейтинг вищих навчальних закладів III-IV рівнів акредитації МОНмолодьспорту [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mon.gov.ua/ua/activity/education/higher-education/rejting>.
5. Рейтинг університетів України III, IV рівнів акредитації Топ-200 Україна у 2013 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euroosvita.net/index.php/?category=49&id=2656>.
6. QS World University Rankings – 2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.topuniversities.com/university-rankings/world-university-rankings/2012>.
7. Ranking Web of Universities: Methodology [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.webometrics.info/en/Methodology>.
8. The essential elements in our world-leading formula [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.timeshighereducation.co.uk/world-university-rankings/2012-13/world-ranking/methodology>.

*Надійшла до редколегії 20.06.2013 р.*

УДК 352.336.225

*М. В. ГОНЧАРЕНКО*

**ЕВОЛЮЦІЯ СУТНОСТІ ФІНАНСОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ  
РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

*Досліджено еволюцію наукового розуміння терміна “фінансовий потенціал території” та підходів до його трактування. Обґрунтовано сутність і функції фінансового потенціалу розвитку територій, а також принципи його формування.*

**Ключові слова:** розвиток територій, потенціал, фінансовий потенціал територій, фінансові ресурси.

*The paper investigates the evolution of scientific understanding of the term of “financial potential of a territory” and approaches to its interpretation. The nature and functions of the financial capacity of territorial development and the principles of its formation have been substantiated.*

**Key words:** development of territories, potential, financial potential of territories, financial resources.

В умовах розвитку ринкових відносин і встановлення принципів бюджетного федералізму механізми формування і використання фінансових ресурсів територій зазнають значних змін. Стан розв’язання соціально-економічних проблем регіону визначається його можливістю і здатністю відтворювати власні фінансові ресурси і залучати їх ззовні. В основу фінансового забезпечення розвитку територій закладаються принципи самозабезпечення і самодостатності, які підвищують економічну зацікавленість місцевих органів управління у створенні власних фінансових ресурсів. З огляду на це, вивчення еволюції наукового розуміння терміна “фінансовий потенціал території”, а також підходів до його трактування надзвичайно актуальне і своєчасне саме сьогодні, коли в конкурентних умовах ринкової економіки фінансовий потенціал є основною передумовою стабільного функціонування територіальних утворень і, головне, надає їм можливість подальшого розвитку в перспективі.

Дослідженню сутності фінансового потенціалу розвитку територій присвятили свої роботи чимало вітчизняних і зарубіжних учених, серед яких В. Боронос, В. Григоренко, Г. Возняк, В. Кравченко, В. Мамонова, Н. Сабітова, В. Свірський, Е. Ісаєв, С. Шумська, С. Зенченко та ін. Утім, у науковій літературі відсутній єдиний підхід щодо визначення цього поняття, питання сутності фінансового потенціалу залишається дискусійним та потребує подальшого дослідження.

Метою статті є дослідження еволюції наукового розуміння термінів “потенціал” та “фінансовий потенціал території”, підходів до їх трактування, а також обґрунтування сутності, функцій і принципів формування фінансового потенціалу розвитку територій.

Науковий інтерес до проблеми оцінки потенціалу змушує звернутися до аналізу накопиченого теоретичного матеріалу. У кінці 1970-х – поч. 80-х рр. вийшло багато публікацій, що містять різні аспекти поняття “потенціал”. У більшості робіт відзначається важливість вивчення проблем оцінки потенціалу і вказується на існування значних відмінностей у визначенні самого поняття потенціалу, його сутності, складу і співвідношення з іншими категоріями.

В етимологічному значенні термін “потенціал” походить від латинського *potentia* – “міць”. У словнику іноземних слів за редакцією І. Василюка наводиться тлумачення терміну як “поужність, сила” [12].

Укладачі українського словника іноземних слів під цим поняттям розуміють “сукупність наявних засобів, можливостей у певній галузі тощо” [11].

С. Ожегов у Словнику російської мови трактує потенціал як “ступінь потужності в якому-небудь відношенні, сукупність засобів, необхідних для чого-небудь” [9].

У Великій радянській енциклопедії приводиться визначення терміна “потенціал” як “... кошти, запаси, джерела, що є в наявності і можуть бути мобілізовані, приведені в дію, використані для досягнення певних цілей, здійснення плану; вирішення якої-небудь задачі; можливості окремої особи, суспільства, держави в певній галузі” [2].

Великий економічний словник за редакцією О. Азріліяна термін “потенціал” визначається як сукупність наявних засобів, можливостей у галузі [1]. Таким чином, потенціал передбачає сукупність усіх наявних засобів і можливостей у якій-небудь сфері, причому не тільки виявлених, але і прихованих, які можуть проявитися за певних умов.

Систематизація підходів до трактування поняття “потенціал” здійснена групою дослідників [14]. Перший підхід визначається його як засоби, запаси, джерела, які є в наявності і можуть бути мобілізовані для досягнення певної мети або розв’язання певної задачі.

Інше уявлення про потенціал ґрунтується на системі матеріальних і трудових факторів (умов, складових), що забезпечують досягнення мети виробництва. У зв’язку з цим, багато вітчизняних і російських учених також наголошували на тому, що потенційність і потенціал треба вбачати вже в розроблених ресурсах, а не розробляти все нові й нові, що означає перехід від екстенсивного шляху розвитку до інтенсивного його типу.

Представники третього підходу вбачають сутність потенціалу в здатності ресурсів економічної системи виконувати поставлені перед нею завдання. Також його сутність повинна відображати цілісне уявлення про єдність структури і функцій об’єкта, вияв їх взаємозв’язку. Це визначає підґрунтя для висновку про сукупні можливості колективу виконувати певні завдання: чим більш вдало склалася структура об’єкта, чим більше відповідають одне одному його структура та функціональні елементи, то вищими будуть його потенціал і ефективність [Там же].

Таким чином, термін “потенціал” у загальному його значенні означає наявність у кого-небудь (будь-то окремо взята людина, колектив, суспільство в цілому, держава, регіон) наявних ресурсів, а також прихованих можливостей, які ще не виявилися, що в сукупності дозволяють досягти намічених цілей.

Відповідно до класифікації видів потенціалів, розробленої О. Федоніним, І. Репіною та О. Олексюк, залежно від рівня агрегованої оцінки виділяють потенціал світового господарства, національної економіки, галузевий, регіональний, добровільних об’єднань, підприємств, їх структурних підрозділів тощо. За функціональною сферою виникнення розрізняють виробничий, маркетинговий, фінансовий, науково-технічний, інфраструктурний тощо [Там же].

Термін “фінансовий потенціал” був уведений у науковий обіг у середині 1970-х рр. Уперше визначення поняття “фінансовий потенціал” зустрічається в роботі А. Волкова “Перспективне планування фінансових ресурсів” [4]. В основі

його теорії лежала теорія суспільного відтворення К. Маркса, згідно з якою виробництво за матеріально-речовим складом поділяється на засоби виробництва (фонд відшкодування і національний дохід) і предмети споживання. При цьому абсолютну вартісну величину перевищення засобів виробництва над предметами споживання А. Волков визначив як фінансовий потенціал, тобто фонд виробничого накопичення. У його складі він виділяв абсолютний і відносний фінансовий потенціал. Абсолютний фінансовий потенціал він ототожнював з тією частиною національного доходу, яка після всіх процесів перерозподілу втілювалася у приріст виробництва. Відносний фінансовий потенціал він бачив у частці національного доходу, спрямованої на розширення процесу виробництва. Таким чином, відповідно до позиції А. Волкова, фінансовий потенціал – це приріст фінансових ресурсів, викликаний розширеним відтворенням [4].

Спроби розгляду фінансового потенціалу в регіональному розрізі були зроблені в середині 90-х рр. ХХ ст. Це пов'язано з реформуванням системи управління державою і підвищенням статусу регіонів.

На сьогоднішній день економічні інтереси регіону, як правило, формуються в системі фінансово-кредитних відносин і багато в чому обумовлені формуванням локальних критеріїв ефективної діяльності суб'єктів регіонального відтворення. Основу фінансового потенціалу регіону становлять громадські, корпоративні та приватні фінансові кошти. Об'єктами спрямування цих коштів є економіка, соціальна сфера, довкілля. Формування і використання цих ресурсів забезпечується системою фінансових інститутів і механізмів.

Фінансово-кредитні відносини виникають з приводу формування та використання різних фондів грошових коштів на безоплатній або платній основі залежно від фінансової або кредитної складової цих відносин. У результаті взаємодії суб'єктів регіонального відтворення виникає фінансово-кредитний механізм, який має свою регіональну специфіку. Створення ринкової системи управління територіально-адміністративним утворенням без знання місцевими органами управління регіонального фінансово-кредитного механізму вельми проблематично.

Оскільки фінансово-кредитні відносини в цій системі мають принципове значення з точки зору організації процесу управління, то принципове значення також має вибір не тільки форм і методів, а й параметрів впливу на поведінку суб'єктів регіонального відтворення.

О. Кушхов та Ю. Корчагін фінансовий потенціал регіону розглядають як сукупність регіональних грошових фондів, склад, структура і кількісна оцінка яких визначають особливості регіонального розподілу суспільного продукту і можливості внутрішнього фінансування всіх сфер діяльності в регіоні [6; 7]. Тобто фінансовий потенціал регіону виступає тільки як монетарна основа регіональної економіки або функціональна структура регіональних фінансових ресурсів, що, на наш погляд, є досить обмеженим трактуванням.

В. Лексин та О. Швецов вважають, що фінансовий потенціал складається із сукупного потенціалу власних фінансових ресурсів регіону і охоплює не тільки

кошти регіональних бюджетів, а й регіональну власність, доходи домогосподарств, економічний потенціал виробничої сфери, кредитної системи, фондового ринку тощо [8].

Н. Сабітова використовує поняття “використовуваний” і “невикористовуваний” фінансовий потенціал [10]. Відповідно до даного підходу, використовуваний фінансовий потенціал ототожнюється з обсягом фінансових ресурсів, що відображаються у фінансовому балансі регіону, а невикористовувана частина фінансового потенціалу відноситься до тієї частини ресурсів, яка тільки може бути залучена в оборот протягом певного періоду часу.

У науковій літературі існує розширене і вузьке тлумачення фінансового потенціалу. Так, згідно з вузьким трактуванням, фінансовий потенціал зводиться до визначення “фінансового потенціалу території”, тобто сукупності фінансових потенціалів підприємств, розташованих на ній. Розширене розуміння фінансового потенціалу пов’язане з включенням у його зміст таких елементів: зведеного бюджету, позабюджетних фондів, міжбюджетних потоків, цінних паперів, емітованих державними органами влади або органами місцевого самоврядування, фінансового потенціалу підприємств і організацій усіх форм власності, коштів населення, що знаходяться у готівковій формі або у банках та інших фінансових інститутах, а також у вигляді різних цінних паперів; фінансових ресурсів інститутів кредитно-фінансової системи регіону, а також коштів, залучених банками з інших територій [16].

Найбільш повним, на нашу думку, є визначення фінансового потенціалу території, запропонованого в дослідженні, присвяченому управлінню розвитком міста [13]. Так, фінансовий потенціал – це загальна сума фінансових ресурсів, що знаходяться в розпорядженні місцевих органів влади, та фінансових ресурсів, які можуть бути залучені для виконання функцій місцевого самоврядування й об’єктивно можуть бути використані у створенні ВВП території та забезпечення населення усіма соціально-економічними благами. Категорія фінансових ресурсів визначає кошти, які, реалізуючи існуючий потенціал, беруть участь у цьому процесі. Тобто фінансовий потенціал може включати резерви, що не використовуються, наприклад, потенційні доходи суб’єкта господарювання [Там же, с. 332–333].

Н. Сичов та К. Таксир виділяють два принципових підходи до формування фінансового потенціалу території: ресурсний (потенційний) і результативний [15]. Ресурсний підхід ґрунтується на методах кількісної інтерпретації фінансових результатів і залучення прихованих можливостей, тобто наявних резервів в умовах практичної діяльності. Або, інакше, критерієм нарощування величини потенціалу території є максимальне збільшення зростання фізичного обсягу ресурсів. Другий методологічний підхід – результативний – передбачає досягнення найбільш високих результатів при фіксованому обсязі та використанні всіх видів ресурсів територій. У рамках даного підходу визначення та вимірювання фінансового потенціалу полягає у виявленні потенційної результативності використання кожного окремо взятого ресурсу території, необхідності порівняння ресурсів між собою, приведення

їх до інтегрального вигляду, встановленню раціональної комбінації ресурсів для максимально можливого задоволення потреб регіону.

Критично оцінюючи обидва підходи, слід зазначити, що вони мають як позитивні, так і негативні характеристики. Так, ресурсний підхід базується на відомій оцінці “від досягнутого рівня”, методах екстраполяції та виявленні тенденцій по ретроспективним даним. Що стосується визначення ресурсів території на основі потенційних параметрів результативності використання ресурсів, то його застосування нашою є на низку об’єктивних труднощів. Це пов’язано, в першу чергу, з недосконалістю методичного апарату оцінки результативності територій, що відрізняються за рівнем соціально-економічного розвитку. Очевидно, що обидва підходи слід розглядати в їх взаємозв’язку і взаємозумовленості.

Вважаємо за доцільне розділяти фінансовий потенціал регіону на реальний і прихований. При цьому реальний фінансовий потенціал слід розуміти як сукупність фактично можливих для отримання ресурсів регіону, які в будь-який момент часу можуть бути спрямовані на забезпечення нормального функціонування і розвитку регіону. А прихований фінансовий потенціал – це сукупність регіональних резервів, які за необхідності можуть бути залучені до регіонального розвитку.

Великий внесок у дослідження сутності фінансового потенціалу території зробила В. Боронос, яка виділила чотири підходи: ресурсний, з позицій здатності, комбінований та екстремальний. На її думку, фінансовий потенціал території – це гіпотетична можливість території залучати, створювати та використовувати фінансові ресурси з метою забезпечення її ефективного функціонування та розвитку [3, с. 144].

Економічна сутність регіонального фінансового потенціалу визначається сукупністю чотирьох аспектів:

- 1) як здатність регіону виробляти ресурсну базу для забезпечення виробничо-економічної діяльності, виконання соціальних функцій і забезпечення стійкості регіонального розвитку;
- 2) як сукупність наявних на території фінансових і грошових ресурсів, необхідних для підтримки стабільної економічної діяльності;
- 3) як результат економічних відносин регіону;
- 4) як резерв, можливий до використання для захисту регіонального розвитку від впливу ризику і невизначеності.

До основних функцій, що відображає сутнісний зміст фінансового потенціалу регіону, слід віднести такі:

– забезпечувальну – за рахунок фінансового потенціалу регіону забезпечується його соціально-економічний розвиток і потреби населення, а також підвищується капіталізація території і зміцнюється її ресурсна база;

– перерозподільну – відображає процес міжрегіонального та внутрішньорегіонального перерозподілу ресурсної бази з метою формування комплексу фактичних і прихованих потенційних ресурсів регіону;



– стимулюючу – відображає здатність регіонального фінансового потенціалу за рахунок ефективної системи мобілізації ресурсів “притягувати” додаткові вільні інвестиційні ресурси для регіонального розвитку;

– контрольну – відображає накопичення фінансового потенціалу відображає фінансовий результат господарської діяльності регіону і є основою для міжтериторіального порівняння і формування рейтингу економічного розвитку.

На думку В. Григоренко, концепція формування фінансового потенціалу території з врахуванням далекоглядної стратегії розвитку економічної системи країни повинна базуватись на таких принципах:

1. Принцип системності – при формуванні фінансового потенціалу території необхідно враховувати наявний і прихований потенціал всіх суб’єктів господарювання приналежних цій території.

2. Принцип неперервності – полягає у своєчасному коректуванні перспективних планів акумулювання фінансових ресурсів території, виходячи зі змін, які відбуваються всередині фінансової системи території та ззовні.

3. Принцип концентрації ресурсів – базується на складових фінансового потенціалу і полягає в тому, що фінансовий потенціал території, як складна консолідована категорія включає в себе бюджетні ресурси, податкові надходження (потенціал), фінансові потенціали підприємств та фінансовий потенціал населення.

4. Принцип обмеженої самостійності фінансової системи – розуміння фінансової системи території як окремої обмеженої в самостійності категорії, а отже, і до формування фінансового потенціалу території необхідно підходити індивідуально.

5. Принцип пропорційності – на територіальному рівні необхідно будувати модель пропорційного нарощування фінансового потенціалу згідно з його темпами економічного зростання.

6. Принцип збалансованості – незважаючи на прагнення децентралізувати систему управління фінансовою системою території, необхідно пам’ятати, що в сучасних умовах існує великий дисбаланс у розвитку окремих територій. Тому на початкових етапах необхідно використовувати механізм балансування фінансової системи території.

7. Принцип прозорості – формування вільного доступу до інформації про забезпеченість ресурсами території, напрямках інвестування коштів та обсягів витрат фінансових ресурсів [5].

Таким чином, використовуючи системний підхід і спираючись на виявлені сутнісні ознаки досліджуваної категорії, під фінансовим потенціалом регіону пропонуємо розуміти сукупність власних і залучених ресурсів, що забезпечують соціально-економічний розвиток і фінансову стабільність, виконання стратегічно важливих для регіону завдань. На нашу думку, фінансовий потенціал відображає можливість отримання доходів різними економічними суб’єктами на конкретній території за умови мобілізації і використання фінансових ресурсів у необхідній кількості в певний період часу.

Резюмуючи проведений аналіз, можна зробити висновок, що матеріальну основу реалізації завдання забезпечення сталого розвитку територій на сучасному етапі складають ресурси, ефективність управління якими можна оцінити за допомогою системи оцінки фінансового потенціалу. Потенціал повинен розглядатися в єдності двох підходів до розкриття його сутності: результативного та ресурсного. Відповідно до цього кожен з потенціалів, що утворюють регіональний фінансовий потенціал, має розглядатися, з одного боку, як здатність суб'єктів (органів влади та/або населення) реалізувати свої функціональні завдання, з іншого – як кількісна характеристика сукупності ресурсів, потенційно існуючих на даній території і необхідних для реалізації поставлених завдань.

Основною фінансового потенціалу території є сукупність фінансових ресурсів. Слід зазначити, що ототожнення понять “фінансові ресурси” і “фінансовий потенціал” є досить поширеним у науковій літературі, однак ці категорії не однакові за своєю сутністю. З огляду на це, напрямком подальших досліджень є дослідження співвідношення зазначених понять, їх спільних і відмінних рис, що дозволить розвинути методологічні засади фінансового механізму управління розвитком територій.

#### Література:

1. Большой экономический словарь / под ред. А. Н. Азрилияна. – М. : Фонд “Правовая культура”, 1994. – 528 с.
2. Большая Советская Энциклопедия / под ред. Введенского Б. А. –Т. 34.
3. *Боронос В. Г.* Методологічні засади управління фінансовим потенціалом території / монографія / В. Г. Боронос. – Суми : Сумський державний університет, 2011. – 310 с.
4. *Волков А. М.* Перспективное планирование финансовых ресурсов / М. Волков. – М. : Финансы, 1976.
5. *Григоренко В. О.* Фінансовий потенціал території: теоретичні аспекти та механізми формування / В. О. Григоренко // Економічний форум. – 2012. – № 1.
6. *Корчагин Ю. А.* Региональная финансовая политика и экономика / Ю. А. Корчагин. – Ростов-н/Д : Феникс, 2006. – 284 с.
7. *Кушхов О. И.* Управление региональным бюджетом : дисс. ... д.э.н. / О. И. Кушхов. – СПб., 2003.
8. *Лексин В. Н.* Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 2003. – 368 с.
9. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под. ред. Н. Ю. Шведовой. – М. : Русский язык, 1984. – 816 с.
10. *Сабитова Н. М.* О понятии финансового потенциала региона и методологии его оценки / Н. М. Сабитова // Финансы. – 2003. – № 3. – С. 63–65.
11. Словник іншомовних слів / укл. Л. О. Пустовіт та ін. – К. : Довіра, 2000. – 1018 с.

12. Словарь иностранных слов / под ред. Васюкова И. А. – М., 1972. – 492 с.
13. Управління розвитком міста : [навч. посіб.] / І. Валентюк, О. Берданова, Г. Борщ та ін. ; за ред. В. Вакуленка, М. Орлатого. – К. : Вид-во НАДУ, 2006. – 389 с.
14. Федонін О. С. Потенціал підприємства: формування та оцінка / О. С. Федонін, І. М. Рєпіна, О. І. Олексюк. – К. : КНЕУ, 2006. – 316 с.
15. Финансовый баланс территории и его использование / под ред. Н. Г. Сычева, К. И. Таксира. – М. : Финансы и статистика, 2003. – 336 с.
16. Финансы : [учебник] / под ред. С. И. Лушина, В. А. Слепова. – М. : Изд. Рос. гос. экономич. академии, 2000. – 384 с.

*Надійшла до редколегії 25.06.2013 р.*

УДК 336.227

*О. В. РЕВЕНКО, Т. В. РЕВЕНКО*

## **ПОДАТКОВІ НАСЛІДКИ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ**

*Досліджено проблеми та особливості податкових змін у контексті процесів інтеграції. Проведено порівняльний аналіз податкових наслідків для України в разі євроінтеграції та приєднання до Митного союзу.*

**Ключові слова:** податкова політика, непрямі податки, податкові наслідки інтеграції, податкова конкуренція.

*Problems and features of taxation changes in the context of the integration processes have been explored. A comparative analysis of tax consequences for Ukraine in case of the Euro-integration and joining the Customs Union has been conducted.*

**Key words:** taxation policy, indirect taxes, tax consequences of integration, tax competition.

Усвідомлення необхідності підвищення національної конкурентоспроможності України в сучасних умовах обумовило зростання уваги до пошуку шляхів ефективної реалізації державного регулювання соціально-економічних процесів і зовнішньоекономічних зв'язків, особливу роль у якому відіграє дієва та виважена податкова політика, що набуває особливого значення при остаточному виборі моделі інтеграції. Основною дилемою все ще залишаються питання вступу України до таких інтеграційних об'єднань, як Європейський союз (на сьогодні мова йде про створення Зони вільної торгівлі – далі ЗВТ) або Митний союз (далі – МС) з Росією, Білоруссю та Казахстаном. Більшість висновків щодо такої інтеграції будується на загальноекономічних показниках, але, зважаючи на складні процеси реформування податкової сфери, цікавим з аналітичної точки зору стає саме податковий аспект.

Проблеми інтеграційних процесів і податкової гармонізації досліджені в роботах Г. Білецької, Ю. Іванова, В. Кармаліти, О. Кирєєвої, М. Куц, М. Пінської, О. Погорлецького та ін. Проте все далі виникають нові проблеми, що вимагають удосконалених підходів до процесу забезпечення ефективної конкуренції в податкових відносинах з огляду на виникаючі інтеграційні моделі. На сьогодні в науковій літературі не вистачає комплексного аналізу податкових наслідків інтеграційних процесів України з урахуванням специфіки вимог Європейського союзу та Митного союзу.

Наведені вище проблеми зумовлюють мету дослідження, що полягає у визначенні податкових наслідків інтеграційних процесів України в ЄС та МС в контексті податкової конкуренції.

Аналізуючи матеріали обговорення доцільності інтеграції України (або в МС, або у ЗВТ з ЄС) [2], можна зробити такі висновки. Гарантований вигрaш від таких процесів – це розширення ринків збуту для українських виробників, яке неодмінно виникне від підвищення конкурентоспроможності їх товарів. А це, у свою чергу, викличе розширення обсягів виробництва та навіть виникнення нових експортерів, що, як наслідок, приведе до появи нових робочих місць в експортному секторі та сплати цим сектором додаткових податків у державний бюджет (рис. 1).



Рис. 1. Схема обґрунтування доцільності участі України в інтеграційних об'єднаннях

Слід зазначити, що така логіка обґрунтування мультиплікативного ефекту від інтеграції може мати місце і для варіанту ЗВТ з ЄС, і для МС. Відрізнятимуться абсолютні величини результатів таких процесів і час, протягом якого бажаний ефект буде досягнуто. Оскільки всі розрахунки економістів зводяться до визначення суми надходжень до бюджету у вигляді податків, доцільно з'ясувати, які саме податкові наслідки матимуть такі інтеграційні угоди та за рахунок чого може бути досягнуто перший рушійний фактор наведеної схеми – підвищення конкурентоспроможності українських товарів, а також посилення податкової конкурентоспроможності держави.

На міжнародну торгівлю товарами опосередковано чи безпосередньо впливають майже всі податки, що справляються в державі. Опосередкований

вплив за рахунок зміни цін на фактори виробництва чинять внутрішні податки; безпосередній вплив мають податки, що стягуються при перетині товаром державного кордону.

Дослідження особливостей діючих інтеграційних угод з ЄС та МС показало єдність конкретних умов щодо податкової політики, зокрема непрямого оподаткування країн-членів. За умов прийняття Україною рішення щодо певної моделі інтеграції слід зазначити особливу важливість адаптації українського податкового законодавства до законодавства обраного інтеграційного об'єднання, оскільки непрямі податки (ПДВ, мито та акцизний податок) можуть обмежити вільний рух товарів і послуг у рамках внутрішнього ринку.

Порівняння податкових наслідків для України у випадку інтеграції з урахуванням конкурентної складової наведено на рис. 2.

Щодо перетворень податкового та митного законодавства, то, зрозуміло, що без цього неможливе жодне інтеграційне рішення, особливо митне. Що стосується інших непрямих податків, то і в ЄС, і у МС передбачено встановлення певних єдиних правил непрямого оподаткування.

Але не всі положення введеного в Україні Податкового кодексу відповідають вимогам податкового законодавства ЄС. Практично в усіх країнах – членах ЄС у податковому законодавстві передбачені диференційовані (понижені) ставки ПДВ. Така можливість прописана у Директиві Ради Європейського Союзу № 2006/112 від 28 листопада 2006 р. “Про спільну систему податку на додану вартість”. В українському законодавстві не передбачена можливість застосування таких ставок до об'єкта оподаткування. Окрім цього, наявність у Податковому кодексі, як і в колишньому законодавстві з ПДВ, декількох пільгових режимів оподаткування (застосування нульової ставки до певних операцій; встановлення переліку операцій, що не є об'єктом оподаткування, і операцій, звільнених від оподаткування) суперечить практиці ЄС. Більш того, наявність одночасно таких режимів оподаткування, як операції, що не є об'єктом оподаткування, і звільнені від оподаткування часто приводить до різночитань і створення конфліктних ситуацій між платниками ПДВ і податковими органами, суперечки по яких завершуються в судовому порядку.

До недоліків Податкового кодексу в частині оподаткування ПДВ, можна також віднести зайву деталізацію платників ПДВ, всіх можливих випадків визначення місця поставки товарів і послуг і дати виникнення податкових зобов'язань, що утрудняє прочитання і сприйняття вимог Податкового кодексу. Вказані відмінності і недоліки на сьогоднішній момент стримують процес надходження іноземних інвестицій до України, а також будуть предметом додаткових переговорів у разі ухвалення рішення про асоціацію з ЄС. У той час вагомим аргументом на користь підписання угоди про ЗВТ з ЄС є факт більш узгодженої політики України з країнами ЄС щодо справляння ПДВ. Вимоги України до платників ПДВ максимально наближені до вимог ЄС [6], зокрема щодо визначення платника, дотримання правила першої події за фактом виникнення зобов'язань з ПДВ, місця поставок товарів/послуг, застосування звичайних цін (в ЄС – ринкової вартості товарів).

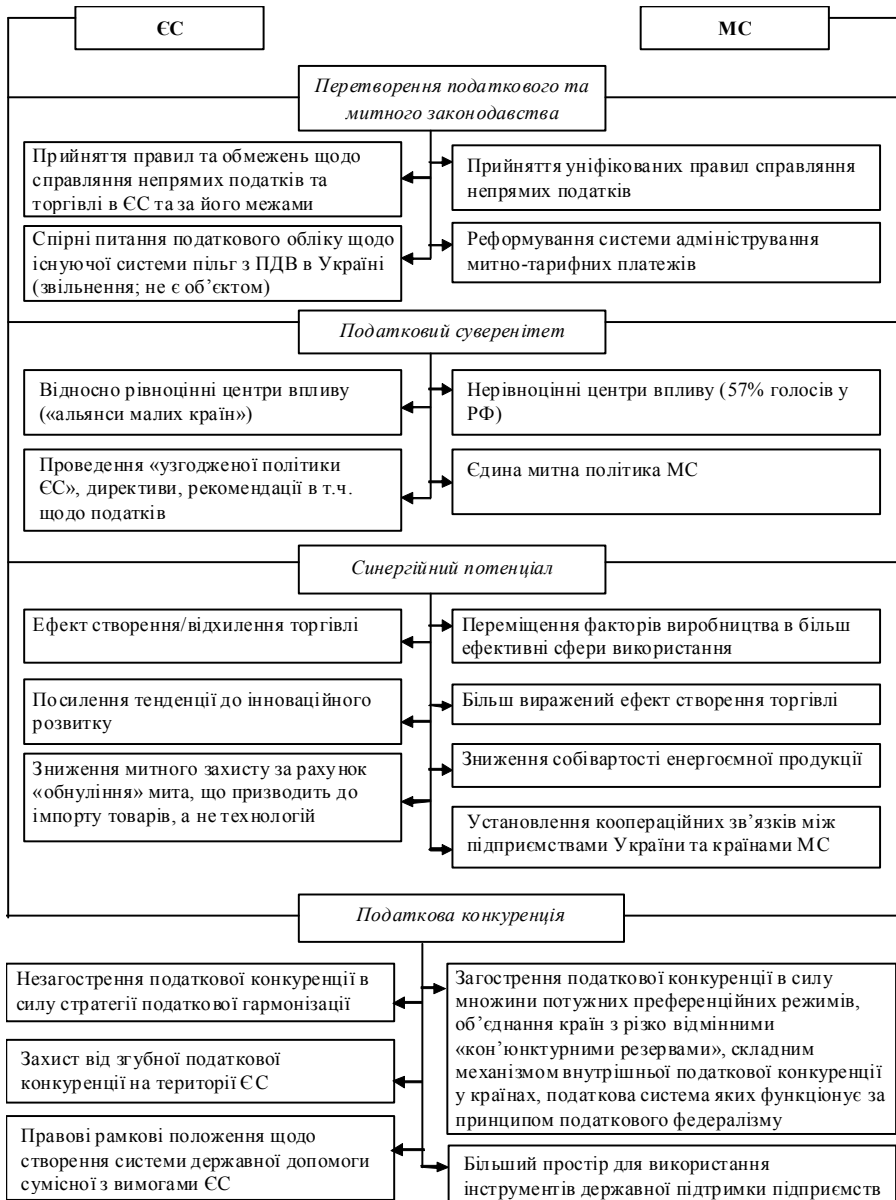


Рис. 2. Податкові наслідки для України у випадку інтеграції до ЄС та МС

У рамках МС регулювання процесу справляння ПДВ здійснюється на основі Угоди “Про принципи справляння непрямих податків при експорті та імпорті товарів, виконанні робіт, наданні послуг у Митному союзі” від 25.01.2008 р. (в ред. Протоколу від 11.12.2009 р.) та трьох Протоколів: “Про порядок справляння непрямих податків і механізм контролю за їх сплатою при експорті і імпорті товарів в Митному союзі”, “Про порядок справляння непрямих податків при виконанні робіт, наданні послуг в Митному союзі”, “Про обмін інформацією в електронному вигляді між податковими органами держав – членів Митного союзу про сплачені суми непрямих податків”, підписаних 11.12.2009 р. Слід зазначити, що вказані документи не відмінюють наявність національних особливостей оподаткування кожного з держав-членів з урахуванням тих норм, які діють на території цих держав.

Так, згідно зі ст. 2 Угоди [8] при експорті товарів застосовується нульова ставка ПДВ за умови документального підтвердження факту експорту. Також у ст. 3 цієї ж Угоди вказано, що при імпорті товарів на територію однієї держави – учасника МС з території іншої держави – учасника МС непрямі податки стягуються податковими органами держави-імпортера (якщо інше не встановлене законодавством цієї держави в частині товарів, що підлягають маркуванню акцизними марками (обліково-контрольними марками, знаками)). Непрямі податки не стягуються при імпорті на територію держави – учасника МС товарів, які відповідно до законодавства цієї держави не підлягають оподаткуванню при ввезенні на його територію. При цьому ставки непрямих податків на товари, що імпортуються, у взаємній торгівлі не повинні перевищувати ставки непрямих податків, якими обкладаються аналогічні товари внутрішнього виробництва.

Найбільший інтерес майбутнього та діючого члена МС викликає питання застосування нульової ставки ПДВ. Детально такий механізм прописаний у Протоколі “Про порядок справляння непрямих податків і механізм контролю за їх сплатою при експорті і імпорті товарів в Митному союзі” [7]. Так, у статті 1 Протоколу закріплено перелік документів, який має надаватися для підтвердження обґрунтованості застосування нульової ставки ПДВ платником податку держави – члена МС, з території якого вивезені товари, у податковий орган одночасно з податковою декларацією, а саме:

1) договори (контракти) з урахуванням змін, доповнень і додатків до них, на підставі яких здійснюється експорт товарів;

2) виписка банку, що підтверджує фактичне надходження виручки від реалізації експортованих товарів на рахунок платника-експортера податків, якщо інше не передбачене законодавством держави – члена МС;

3) заява про ввезення товарів і сплату непрямих податків, складена в електронному вигляді, з відміткою податкового органу держави – члена МС, на територію якого імпортовані товари, про сплату непрямих податків (звільненні або іншому порядку виконання податкових зобов'язань);

4) транспортні (товаросупровідні) документи, передбачені законодавством держави – члена МС, які підтверджують переміщення товарів з території однієї держави – члена на територію іншої держави – члена МС.

5) інші документи, що підтверджують обґрунтованість застосування нульової ставки ПДВ і (або) звільнення від сплати акцизів, передбачені законодавством держави – члена МС, з території якого експортовані товари.

Цікавим є пропис до такого переліку про те, що перелічені документи, за винятком Заяви, не представляються до податкового органу, якщо непредставлення документів, які підтверджують обґрунтованість застосування нульової ставки ПДВ і (або) звільнення від сплати акцизів, одночасно з податковою декларацією виходить із законодавства держави – члена МС, з території якого експортовані товари. Тобто, з одного боку, передбачено певну гнучкість у контролі правомірності застосування нульової ставки ПДВ, а з іншого – на практиці все ж таки мають місце нарікання про автоматичну вимогу таких документів, спираючись на можливість їх представлення у електронному вигляді.

Певні наслідки в контексті податкової конкуренції має механізм застосування ставки ПДВ. У п. 5 ст. 2 Протоколу [7] вказується, що суми непрямих податків, що підлягають сплаті по товарах, імпортованих на територію однієї держави – члена МС з території іншої держави – члена, обчислюються платником податків по податкових ставках, встановленим законодавством держави – члена МС, на територію якого імпортовані товари.

Отже, на перший погляд загальність і гнучкість порядку справляння ПДВ у МС є надто привабливим, порівняно з більш конкретизованим порядком, прописаним для країн ЄС. Але, як показує практика, саме такі часткові спроби регулювання цієї сфери призводять до серйозних проблем і висновку щодо необхідної гармонізації податкових систем країн – членів МС. Незважаючи на досить тривалий період існування МС, виникають спірні питання як у податковому обліку взаємних операцій, так і у процесі адміністрування ПДВ, процедури забезпечення ефективної взаємодії податкових органів. Найбільші недоліки аналітики [1; 5] пояснюють відсутністю єдиної термінології, розрізненістю змісту схожої термінології, різними податковими ставками відносно однакових товарів, відмінним один від одного переліком підакцизних товарів, пільг з ПДВ тощо.

Ускладнює процес податкової гармонізації невизначеність і нестабільність пріоритетів єдиної податкової політики щодо непрямих податків.

Слід зазначити, що за подібного механізму регулювання непрямого оподаткування в МС головним фактором, що впливатиме на наслідки оподаткування операцій, буде різниця між вимогами національних законодавств країн – членів МС.

Податковий суверенітет зберігається для України в обох випадках інтеграції, виключенням є певні обмеження щодо непрямих податків, але суттєвим недоліком в МС є діючий формат розподілу голосів (57 % у Росії), що створює ризик диктування умов при будь-яких змінах митно-податкової політики МС.



Важливим зі стратегічної точки зору є синергійний потенціал двох інтеграційних об'єднань. Особливого коментаря потребує можливість отримання ефекту створення/відхилення торгівлі, що матиме своїм наслідком коригування тенденцій податкових надходжень у державний бюджет України. “Створення торгівлі” пов'язане із ситуацією, коли країни-члени розпочинають торгувати товарами і послугами один з одним після інтеграції, тоді як раніше вони виробляли продукцію більше для власного внутрішнього ринку. “Відхилення торгівлі” є наслідком зміни напрямків торговельних потоків, коли країни-члени заміщують імпорт від зовнішніх партнерів на користь партнерів по інтеграційному об'єднанню. Очевидно, що за ефекту “створення” союз відповідає меті інтеграції, а “відхилення” свідчить про невідповідність союзу досягненню мети стабільного економічного зростання [9]. У разі приєднання до ЄС є великий ризик часткового створення торгівлі та значного відхилення торгівлі, на відміну від МС.

Ураховуючи важливу роль податкової конкуренції та поки що низьку податкову конкурентоспроможність України, актуальним є пошук ефективної моделі побудови зовнішньоекономічних зв'язків з урахуванням їх позитивних на негативних податкових наслідків. Як бачимо з проведеного дослідження, процеси податкової конкуренції комплексно майже не регулюються. Винятком є непрямі податки, вказані в Угоді. Рада ЄС, навпаки, багато уваги приділяє питанням усунення проявів недобросовісної конкуренції в сфері оподаткування. Це не тільки стосується взаємних непрямих податків, а й дослідженню пільгових режимів оподаткування, загального податкового навантаження тощо.

Так, дійсно, будь-яка країна може самостійно турбуватись про захист національної економіки від недобросовісної податкової конкуренції. Як правило, це використання в національному законодавстві певних обмежувачів: укладання податкових угод з іншими країнами, регламентування правил трансфертного ціноутворення, закріплення положень про базові офшорні компанії розвинутих країн тощо. Але все-таки більш дієвими визнаються дії в рамках міждержавного співробітництва, оскільки “статус політичної незалежності абсолютної більшості країн світу зумовлює також наявність економічного і податкового суверенітету” [11].

У міру зростання масштабів глобалізації фінансових ринків, дії, пов'язані з податковою конкуренцією, особливо її згубні аспекти, почали займати все більше місце в діяльності провідних міжурядових організацій, у тому числі в роботі ОЕСР і ЄС. ЄС, прийнявши 1 грудня 1997 р. Кодекс поведіння в оподаткуванні бізнесу (The Code of Conduct for Business Taxation), призвав усі країни – члени даного інтеграційного співтовариства покінчити зі згубною податковою конкуренцією, що практикується ними.

Слід зазначити, що повністю уникати конкурування за допомогою податкових факторів є недоцільним. Як зазначається в науковій літературі, з точки зору інституціонального підходу податкова конкуренція розглядається як механізм обмеження зростання і підвищення ефективності діяльності держави, який є необхідним елементом конкуренції і еволюції податкових інститутів [3, с. 127].

А отже, її наявність спонукає до вдосконалення і своєчасного оновлення податкового законодавства.

Кінцевою метою процесу міжнародної податкової конкуренції для цілої низки країн є не першочергове підвищення доходної частини бюджетів за рахунок притоку додаткових платників (фіскальна функція податкової системи) податків, а посилення національних конкурентних переваг шляхом створення в країні ефективної інфраструктури, кластерів певних галузей народного господарства, збільшення зайнятості і доходів місцевого населення [4].

При остаточному виборі формату об'єднання в рамках ЗВТ з ЄС або МС необхідно врахувати основні інтеграційні ризики, що обумовлюються внутрішніми проблемами України.

Особливого коментаря потребують такі дещо пов'язані дві проблеми, які є суто українськими на сучасному етапі розвитку, – це незавершеність процесу реформування системи податкових та митних органів і хаотичність у виборі напрямків реформування податкової сфери. З 2013 р. розпочато об'єднання митних і податкових органів в єдину структуру – Міністерство доходів та зборів України (Міндоходів), проводиться реформування законодавства, що регулюють їх діяльність. За таких умов украї складним є проведення ще додаткових змін, пов'язаних з інтеграційними процесами. До того ж тепер серед завдань Міндоходів є пункт, пов'язаний з формуванням податкової політики. І не завжди його ініціативи є на сьогодні безпроблемними. Так, наприклад, у серпні 2013 р. пройшла інформація про пропозицію Міністерства доходів і зборів з 1 січня 2014 р. знизити ставку ПДВ до 9 %. Одночасно, в якості компенсації, ввести податок з обороту зі ставками 1 % і 2 %, який має нараховуватись за тими ж правилами, що й ПДВ, але, на відміну від ПДВ, платник податку не зможе включити сплачену при купівлі суму у склад податкового кредиту [10].

Подібні наміри можуть викликати недовіру і зволікання в підписанні угоди про ЗВТ з ЄС, оскільки, по-перше, в ЄС було прийнято рішення щодо нижньої межі ставки ПДВ (15 %); а по-друге, в жодній країні – члені ЄС відсутнє паралельне існування таких податків. До речі, у МС теж. Отже, часті адміністративні перебудови викликають хаотичність у виборі напрямків податкових змін та негативну реакцію з боку партнерів по інтеграційному об'єднанню.

Основні побоювання дослідників все ж таки зводяться до недоотримання коштів у бюджет внаслідок змін у правилах ЗЕД: скасування митних платежів у межах об'єднання, відсутність тенденції до зростання конкурентоспроможності українських товарів та навіть її зниження, а також протиріччя такої інтеграції вимогам СОТ, що може мати наслідком штрафні санкції. Хоча, як було встановлено, утворення МС та асоціації з ЄС не суперечитиме положенням ГАТТ-1994 лише за умови, що формування таких об'єднань не призведе до застосування більш обмежувальних торговельних заходів стосовно членів СОТ. А отже, ланцюг “конкурентоспроможність – податки в бюджет” може не спрацювати. Це ще раз доводить необхідність відстоювання більш вигідних для України умов при підписанні угоди про асоціацію з ЄС.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що, враховуючи на перших етапах інтеграції реальні ризики скорочення надходжень до бюджету України, також необхідним виявляється підвищення ефективності державної політики та оптимізація витрат, оскільки саме порушення еквівалентності податків і суспільних благ є суттєвим фактором, який впливає на фактори виробництва (зокрема трудові), а також формування відповідного рівня податкової культури. З огляду на складний характер міждержавних взаємин у межах ЄС, непрості обставини формування й витрачання його бюджету, високий рівень соціалізації бюджетів країн – членів ЄС новим країнам, що прагнуть приєднатись до ЄС, потрібні значні зусилля, аби адаптуватись до норм і процедур ЄС. Основними перевагами від інтеграції мають стати мультиплікативний ефект від розвитку експорту, інноваційний розвиток, ефект масштабу (який у теорії податків проілюстровано кривою А. Лаффера). Форсоване приєднання до ЗВТ з ЄС з високою вірогідністю призведе до того, що економіка країни може втратити цілісність і внутрішні ресурси, необхідні для реалізації економічного розвитку за рахунок розширення внутрішніх ринків і за допомогою зміцнення позицій вітчизняних товаровиробників на цих ринках. По суті, це означатиме безповоротність закріплення експортно-сировинної орієнтації економіки. Отже, перед сучасною Україною за умов більш м'якої форми інтеграції (ЗВТ з ЄС), проблема міждержавної податкової конкуренції поки гостро не стоятиме, але вона буде посилюватись у міру все більшої участі національної економіки в процесах глобалізації та інтеграції.

#### Література:

1. Антаненкова Е. Импорт и экспорт товаров в пределах Таможенного союза [Електронний ресурс] / Е. Антаненкова. – Режим доступа : <http://www.top-personal.ru/kgbmagazineissue.html?286>.
2. ЗСТ с Европой или Таможенный союз с Россией – что для Украины предпочтительнее? : матеріалу круглого столу 13 квітня 2013 р., Київський інститут проблем управління ім. Горшеніна, м. Київ [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://economics.lb.ua/other/2011/04/20/92671\\_zst\\_s\\_evropoy\\_ili\\_tamozhenniy\\_soyu.html](http://economics.lb.ua/other/2011/04/20/92671_zst_s_evropoy_ili_tamozhenniy_soyu.html).
3. Майбуrow И. А. Реформирование налоговых систем. Теория, методология, практика : монография / под ред. И. А. Майбуrowa, Ю. Б. Иванова, А. И. Крисоватого. – К. : Кондор, 2011. – 352 с.
4. Налоговая политика. Теория и практика: учебник для магистрантов, обучающихся по специальностям “Финансы и кредит”, “Бухгалтерский учет, анализ и аудит”, “Мировая экономика” / [И.А. Майбуrow и др.] ; под ред. И. А. Майбуrowa. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – 519 с.
5. О налоговой гармонизации в Таможенном союзе [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.iep.ru/ru/kommentarii/o-nalogovoi-garmonizacii-v-tamozhennom-soyuze.html>.

6. Пономаренко Д. В. Сравнительный анализ налоговой политики Украины и Европейского союза в сфере косвенного налогообложения / Д. В. Пономаренко // Вісник економічної науки України. – 2011. – № 1. – С. 120–128.

7. О порядке взимания косвенных налогов и механизме контроля за их уплатой при экспорте и импорте товаров в Таможенном союзе : с изм. от 18.06.2010 р. – Режим доступа : [http://www.base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?reg=doc; baseLAW; n=96233;fld=134; dst=100009;rnd=0,55584862](http://www.base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?reg=doc;baseLAW;n=96233;fld=134;dst=100009;rnd=0,55584862).

8. О принципах взимания косвенных налогов при экспорте и импорте товаров, выполнении работ, оказании услуг в Таможенном союзе : Соглашение от 25 января 2008 года (в ред. Протокола от 11.12.2009 р.) [Электронный режим]. – Режим доступа : <http://www.google.com.ua/url?sa=t&rc=t=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CCsQFjAA&url,d.Yms>.

9. Україна в інтеграційних процесах на пострадянському просторі: моделювання альтернатив: аналітична доповідь / [І. В. Клименко, Ю. М. Харазішвілі, О. М. Шаров та ін.]. – К. : НІСД, 2013. – 68 с.

10. Что не так с желанием Миндоходов ввести налог с оборота [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://vk.com/share.php?url=http://vorbes.ua/opinions/1356429-что-ne-tak-s-zhelaniem-mindohodov-vvesti-nalog-s-oborota>.

11. Швабій К. І. Вплив глобалізації на систему оподаткування та податкову політику України [Електронний ресурс] / К. І. Швабій // Стратегічні пріоритети. – 2009. – № 1 (10). – С. 137–144. – Режим доступу : <http://www.old.niss.gov.ua/book/StrPryor/10/17.pdf>.

*Надійшла до редколегії 12.09.20132 р.*

УДК 352.075:369

*Ю. Л. ОРЕЛ*

### **СУЧАСНІ МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ПІДТРИМКИ ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНІВ**

*Розглянуто механізми, форми, методи та інструменти державної підтримки сталого економічного розвитку регіонів, які використовуються в розвинених країнах світу; підкреслено важливість підтримки розвитку сфери високих технологій, людського капіталу та регіональної спеціалізації.*

**Ключові слова:** механізми, інструменти, державне регулювання, економіка, інновації, технології, фінанси, підтримка, розвиток.

*The article deals with the forms and instruments of public support sustainable economic development, which are used in developed countries; emphasizes the*

*importance of maintaining high technologies, human capital development and regional specialization.*

**Key words:** mechanisms, instruments, regulation, economics, innovation, technology, finance, support, development.

Питання, пов'язані із забезпеченням сталого соціально-економічного розвитку регіонів України, належать до найбільш затребуваних сучасною наукою та практикою державного управління. При цьому державне регулювання регіональної економіки, у зв'язку із сучасними тенденціями розвитку економічних відносин, набуває характеру багатогранного процесу, вимогами до якого є врахування інтересів усіх суб'єктів соціально-економічного розвитку та мешканців відповідної території, а також стратегічна спрямованість, яка має відповідати інтересам держави загалом. Необхідність удосконалення організаційного, правового та фінансового забезпечення соціально-економічного розвитку в Україні зумовлена також глобальними чинниками сучасної світової економіки, розширенням міжнародної конкуренції, що супроводжується диференціацією споживчих переваг і запитів, динамічним розвитком науково-технічного прогресу, інноваційним характером сучасного виробничого процесу, циклічністю процесу розвитку кон'юнктури ринку. За таких умов зміщення уваги на регіональний (територіальний) або галузевий рівень відповідає інтересам диверсифікації національної економіки і дозволяє досягти компромісу між національними інтересами і специфікою розвитку кожної окремої області. Таким чином, удосконалення механізмів, форм і засобів державної підтримки соціально-економічного розвитку регіонів, заснованих на конвергенції умов глобального, національного, регіонального та місцевого рівнів є актуальною і такою, що відповідає вимогам сьогодення, сферою наукових досліджень.

Методологічним аспектам управління регіональним розвитком присвячено праці багатьох представників відомих зарубіжних наукових шкіл. Зокрема, основні теоретичні підходи щодо дослідження механізмів та інструментів управління регіональним соціально-економічним розвитком розглянуто в працях Дж. Кейнса, А. Маршалла, К. Менгера, Дж. Ст. Мілля, Д. Норта, А. Пігу, М. Портера, П. Самуельсона, Дж. Стігліца, М. Сторпера та ін.

Визначенням ефективних форм і методів державної регіональної політики займалися такі вітчизняні дослідники, як О. Амосов, В. Бабаєв, О. Бабич, О. Батанов, В. Бодров, О. Бойко-Бойчук, Л. Беззубко, В. Вакуленко, З. Варналій, В. Гошовська, А. Дегтяр, Д. Карамішев, М. Корецький, Ю. Куц, М. Латинін, В. Мамонова, В. Мартиненко, І. Розпутенко, Ю. Шаров та ін.

У той же час сучасні реалії закономірно ставлять нові завдання широкому колу науковців щодо визначення ефективних інструментів державного регулювання регіонального економічного розвитку, які б враховували тенденції розвитку світової економіки та успішні управлінські практики, поширені в розвинених країнах.

Метою статті є визначення на основі аналізу провідного закордонного досвіду ефективних інструментів державного регулювання регіонального економічного розвитку.

Виступаючи на засіданні Комітету економічних реформ, яке відбулося 17 січня 2013 р., Президент України В. Янукович звернув увагу на необхідність якісних змін у проведенні державної економічної політики в цілому, і регіональної політики зокрема. “Нарешті, маємо перейти до нової якості фінансування реформ. Це передбачає концентрацію ресурсів на пріоритетних напрямках, встановлення жорсткого контролю за ефективним витрачанням кожної бюджетної гривні. Цього року Державний фонд регіонального розвитку повинен стати реальним інструментом фінансування капітальних інвестицій. Слід посилити спроможність органів влади на місцевому рівні здійснювати підготовку проектів, що можуть фінансуватися за рахунок коштів Фонду. Під час підготовки змін до Державного бюджету на 2013 р. Уряд має в повній мірі передбачати кошти регіонам для виконання ними делегованих повноважень та регіональних доручень Президента України. З огляду на обмеженість бюджетних ресурсів треба почати використовувати потужний потенціал державно-приватного партнерства та міжнародної технічної і фінансової допомоги”, – зазначив В. Янукович [7]. Отже, Глава держави акцентував увагу на необхідності пошуку і впровадження нових форм та інструментів державного регулювання економічного розвитку, які б поєднували як державні, так і приватні, а також як національні, так і закордонні фінансові ресурси.

Відзначимо, що в розвинених країнах світу протягом останніх 20 – 30 років накопичено великий досвід щодо використання різних інструментів державної підтримки регіонального економічного розвитку. У цілому, окрім уже відзначених Президентом, можна виділити такі поширені форми впливу держави на соціально-економічні процеси, що відбуваються в регіонах: цільові регіональні програми; установлення особливих організаційно-правових режимів; сприяння в отриманні комерційних кредитів під державні гарантії; бюджетні інвестиції; створення регіональних економічних кластерів; маркетинг і просування території; створення науково-технологічних парків; розвиток політики, спрямованої на трансферт технологій; розробка та реалізація спеціальних програм навчання; підтримка створення нових компаній; надання фінансової підтримки приватним компаніям. Далі розглянемо кожну з них докладніше.

1. Регіональні цільові програми. Надзвичайно поширеним у світі є такий інструмент державного впливу на регіональні ситуації, як регіональні цільові програми [15]. Між тим, хаотичність, популізм, незабезпеченість ресурсами, недостатня обґрунтованість та інші недоліки зробили його в Україні, як правило, малорезультативним [9]. Головний недолік таких програм – їх вузькопрофільність і відсутність стратегічного впливу на розвиток регіону. Між тим, у розвинених країнах метою таких програм є не стільки вирішення нагальних проблем, скільки доведення регіону до такого рівня, щоб він зміг конкурувати з іншими. Регіони, для яких розробляють такі програми, зазвичай відчувають найбільші труднощі

(спад у промисловості, закриття нерентабельних виробництв, високий рівень соціальної напруженості). Виходячи з цього, комплексні регіональні програми з економічного розвитку сконцентровані на спробі стимулювання економічного зростання за допомогою інвестицій у житлове будівництво та поліпшення навколишнього середовища (розчищення земель, розміщення сучасних, технологічно високооснащених заводських комплексів для нової економічної діяльності, вдосконалення інфраструктури і безпосереднє поліпшення навколишнього середовища, наприклад великомасштабна посадка зелених насаджень, створення парків тощо).

Звернемо увагу також на такий інструмент, як створення промислової зони (що має сучасне обладнання, систему водопостачання та каналізації, телекомунікаційну інфраструктуру, іноді залізницю тощо). За допомогою таких зон регіони отримують не тільки економічний, а й соціальний ефект, зокрема завдяки створенню робочих місць. Відзначимо, що цей інструмент (створення та обладнання промислової зони) був використаний керівними органами в місті Сент-Дізьє (Франція) з метою початку диверсифікації в промисловому сталеливарному секторі на своїй території і залучення таких компаній, які генерують високу додаткову вартість [19].

Реалізація таких програм має, як правило, довгостроковий ефект, спрямований на збільшення як інвестиційної привабливості відповідної території, так й її економічного потенціалу.

2. Установлення особливих організаційно-правових режимів (спеціальні економічні зони, території пріоритетного розвитку тощо). Установлення таких режимів є поширеною світовою практикою державного регулювання регіонального економічного розвитку. За різними даними, в світі налічується від 400 до 2000 вільних економічних зон. За оцінками західних експертів, у 2008 р. через ці зони пройшло до 37 % світового товарообігу [16].

Проте, на жаль, цей вельми дієвий ринковий механізм у наших умовах також виявився неефективним з різних причин. По-перше, через високий рівень корупції і використання цих режимів з метою “відмивання грошей”. По-друге, через неналежне ресурсне забезпечення функціонування таких режимів [8]. Загальний їх недолік полягав у безсистемності встановлення і створенні їх не на основі об’єктивно прорахованих і виважених критеріїв, а в результаті лобістської діяльності певних фінансово-промислових груп [20]. У результаті сама ідея створення таких зон стала дискусійною. Між тим, за умов вдосконалення організаційно-правового забезпечення таких режимів, вони мають неабиякий потенціал [3].

3. Комерційні кредити під державні гарантії. Даний вид допомоги, який є дуже поширений у розвинених державах [4, с. 149], практично не знайшов поширення в Україні. Однак на Заході він активно використовується для підтримки державних або комунальних підприємств, що розташовані на території регіону та мають стратегічне значення для його розвитку. Умови отримання державних гарантій, як правило, випишуються в спеціальному законодавчому акті [13].

4. Бюджетні інвестиції. Сьогодні в Україні основним інструментом міжбюджетних відносин виступають трансферти. Між тим, попри ухвалення Бюджетного кодексу, у цій сфері продовжує домінувати суб'єктивізм і надмірна заполітизованість, спрощений підхід і кон'юнктурність [2]. Отже, у нинішньому вигляді ця система стає гальмом удосконалення системи державного регулювання регіонального розвитку.

У той же час, у розвинених країнах активно використовується система надання бюджетних інвестицій, основна мета яких полягає в інвестиційному забезпеченні розвитку реального сектора економіки та соціальної сфери [6; 18]. При цьому бюджетні відносини будуються на таких принципах:

- самостійність бюджетів різних рівнів (закріплення за кожним рівнем влади і управління власних джерел доходів, право самостійно визначати напрями їх витрачання, неприпустимість вилучення додаткових доходів і невикористаних або додатково отриманих коштів у вищестоящі бюджети, право на компенсацію витрат, що виникають у результаті рішень, прийнятих вищестоящими органами влади та управління);

- законодавче розмежування бюджетної відповідальності і видаткових повноважень між державним, регіональним і місцевими рівнями влади;

- відповідність фінансових ресурсів функціям, що виконуються;

- наявність спеціальних процедур запобігання та вирішення конфліктів між різними рівнями влади і управління, досягнення взаємоузгоджених рішень з питань податково-бюджетної політики;

- суворе дотримання бюджетної дисципліни;

- середньо- та довгострокове бюджетне планування.

5. Маркетинг та просування території. Одним з інструментів, який активно використовується в розвинених країнах, є створення, за участі державних інститутів, регіональних агентств з просування території. Основними напрямками діяльності таких структур виступають: залучення інвестицій, проведення SWOT- і STEP-аналізів інвестиційних проєктів, позиціонування території, рекламна, інформаційна діяльність тощо [17].

Такі структури, до роботи в яких залучаються як вітчизняні, так і іноземні фахівці, допомагають залучити інвестиції, забезпечують супроводження інвестиційних проєктів. Як правило, їх діяльність фінансується з коштів місцевих бюджетів, але держава може сприяти залученню до роботи в них кваліфікованих фахівців, надавати організаційну підтримку [26].

Результатом діяльності таких агентств є розробка та реалізація таких проєктів, спрямованих на збільшення привабливості території, – від розвитку інфраструктури дозвілля (побудова стадіонів, театрів, культурних центрів) до покращання якості надання послуг (освіта, охорона здоров'я, дитячі установи, готельні господарства тощо). Завдання держави – створити належні умови та супроводжувати реалізацію таких проєктів.



6. Розвиток наукових і технологічних парків. У сучасну епоху інформаційних технологій та прогресуючого інформаційного суспільства [10], все більшу цінність набувають продукти інтелектуальної власності, створені в результаті інноваційної діяльності. Виходячи з цього, популярним та таким, що набуває поширення, інструментом сприяння соціально-економічному розвитку територій стає створення наукових і технологічних парків, зон [5, с. 279]. У той же час варто зазначити, що ця стратегія не є універсальною, оскільки обов'язковими умовами її реалізації є:

- наявність в регіоні розвинутого наукового потенціалу (наприклад, в університетах, науково-дослідницьких інститутах, центрах тощо);

- великі інвестиції на організацію роботи (зокрема, на організацію заходів щодо просування технологічного потенціалу території, закупівлю необхідного обладнання, оплати протягом тривалого часу праці фахівцям, оскільки, як правило, такі зони починають виходити на отримання прибутків лише через кілька років);

- значні інвестиції у будівництво та ландшафтне облаштування території.

Згодом, площі та приміщення на території парку надаються працюючим у межах парку компаніям на різних умовах (короткострокова або довгострокова оренда) за умови провадження ними науково-технологічних розробок. Відзначимо, що критерії вибору компаній, що будуть працювати в межах відповідної зони, є надзвичайно суворими.

Використання такого інструменту, як створення або розвиток наукових парків дає перспективу для успішного сталого розвитку території завдяки зростанню інноваційного потенціалу компаній, їх здатності адаптуватися до змін технологій і вимог ринку.

Одним із яскравих прикладів успішного застосування даного інструменту є “Софія-Антиполіс” – науковий парк на півдні Франції [22]. Сьогодні цей науковий парк успішно розвивається завдяки новим напрямам в економіці (електронний бізнес, мобільний зв'язок, інтернет-послуги), при цьому на території парку компаніями щорічно відкривається кілька сотень робочих місць.

Відзначимо, що створенню такої зони передують консалтингові дослідження, що виконуються, як правило, за замовленням центральних або місцевих органів влади. Такі дослідження допомагають рекомендувати варіанти майбутньої спеціалізації відповідного парку (зони).

7. Підтримка створення нових компаній (наприклад, у сфері високих технологій). З попереднім інструментом підтримки регіонального розвитку певною мірою корелює і наступний – підтримка створення нових компаній, зокрема у сфері високих технологій. З одного боку, більше половини продуктів наукових досліджень, які будуть існувати через 10 років, ще не розроблені, і для багатьох з них не існує навіть і компаній, які будуть їх виробляти [25, с. 98]. З іншого боку, такі високотехнологічні компанії є суттєвим джерелом створення робочих місць і здатні краще адаптуватися до змін ринку. Виходячи з цього, цілком зрозуміло поширення практики створення і розвитку за сприяння

держави нових компаній (наприклад, створення бізнес-інкубаторів, розвиток венчурного фінансування, надання правових, фінансових та управлінських послуг тощо).

8. Кластеризація. Зазвичай, кластер в економіці розуміється як сконцентрована на певній території група взаємопов'язаних організацій (компаній, корпорацій, університетів, банків, виробників і постачальників продукції, науково-дослідних інститутів, навчальних закладів тощо), які взаємодоповнюють одна одну і підсилюють конкурентні переваги як окремих компаній, так і кластера в цілому [1]. При цьому кластер сприяє формуванню унікальних компетенції та спеціалізації регіону, завдяки концентрації пов'язаних підприємств і організацій на певній території.

Підтримка у формуванні мереж і кластерів із уже існуючих компаній (кластеризація) проводиться з метою збільшення їхньої конкурентоспроможності. Уперше політика щодо створення регіональних кластерів почала реалізовуватися в Італії на початку 1960-х рр. Саме в той час з'явилися промислові кластери в таких сферах економіки, як автомобільна, текстильна і ювелірна промисловості, верстатобудування, деревообробка [11]. Вони досягли успіху завдяки спільній політиці італійських підприємців і розвинулися без допомоги державних установ. Цьому прикладу, але вже з фінансовою підтримкою з боку державного сектора, наслідував Європейський Союз в цілому, і ціла низка країн, зокрема Франція. Вони здійснили декілька програм, спрямованих на інтенсифікацію створення подібних кластерів на території Європи. Французький уряд, до речі, і до сьогодні і надає фінансову підтримку подібним проектам [14].

9. Розвиток політики, спрямованої на трансферт технологій. Багато компаній, головним чином підприємства малого і середнього бізнесу, в усьому світі стикаються з труднощами, викликаними конкуренцією на міжнародному ринку. Часто для успішного функціонування таким компаніям бракує науково-технічної підтримки та інноваційних технологій [21, с. 147]. Між тим, державні інститути можуть розробити інструменти, спрямовані на інтенсифікацію обміну інформацією між дослідницькими центрами, вищими навчальними закладами та промисловими підприємствами, а також забезпечення доступу останніх до наукової інформації. Наприклад, регіон Ліона (Франція) розробив і профінансував серйозну програму поширення науково-дослідних результатів серед підприємств малого і середнього бізнесу шляхом залучення радників-технологів, які відвідують близько 100 компаній в рік і надають їм (найчастіше безкоштовно) інформацію і послуги, пов'язані з трансфертом технологій [29, с. 238]. Цей же регіон Ліона, де сильно розвинений біотехнологічний сектор, розробив і профінансував програму підтримки біотехнологічного сектора своєї території, забезпечивши компанії спеціалізованими безкоштовними послугами, зокрема по трансферту технологій з університетів та інститутів в компанії, а також створивши спеціальні фінансові фонди [Там же, с. 240]. Місто Твенте

(Нідерланди) – ще один приклад реалізації політики передачі технологій з наукових центрів в компанії: університет цього міста створив тісно пов'язаний із промисловістю департамент, з метою знайти застосування результатами дослідження та надати послуги компаніям. Крім того, там розташовується бізнес-інкубатор з відповідним індустріальним парком [30].

10. Розробка та реалізація спеціальних програм навчання. Після появи теорії людського капіталу, все більше компаній приходять до усвідомлення того, що основним компонентом їх успіху і конкурентоспроможності на ринку є рівень професіоналізму їх персоналу [24, с. 420–424]. Виходячи з цього, великим попитом користуються освітні послуги, зокрема дистанційне навчання, перепідготовка, підвищення кваліфікації персоналу. Держава може сприяти наданню якісних освітніх послуг, в тому числі і працівникам приватних компаній, які розташовані на території відповідного регіону, шляхом запрошення фахівців, організації навчання тощо.

11. Надання приватним компаніям фінансової підтримки. Незважаючи на те, що в багатьох країнах пряма фінансова підтримка приватним компаніям з боку державного сектора заборонена, існують різні варіанти відповідної допомоги: створення офшорної зони, інвестиційного фонду, введення спеціального податкового (митного) режиму тощо.

Так, зокрема, офшорні зони (в яких податок на прибуток або відсутній взагалі, або протягом певного періоду) у Франції були створені з метою надання допомоги регіонам, які мали проблеми в суднобудуванні (Дункерк, Тулн). Між тим, декілька великих компаній розмістили свої підприємства в таких зонах (“Coca-cola”, “Pechiney”), що, у свою чергу, знизило рівень безробіття на відповідній території [27, с. 111–114].

Ірландія також застосувала подібну систему (податок на прибуток з нових компаній не стягується протягом певного періоду часу), щоб залучити іноземні компанії [28, с. 72].

Інший варіант, який часто використовується в Європі, – надати “своїм” або “залученим” компаніям (тобто тим компаніям, які переміщуються на територію регіону з інших місць) фінансову підтримку на придбання нерухомості та обладнання. Згідно з правилами Європейського Союзу, така підтримка не може перевищувати 22 % від загальних інвестицій компанії на дану територію [23, с. 201]. Конкретний же відсоток залежить від того, наскільки серйозними є проблеми даної території і наскільки важливим для неї є залучення зовнішніх інвестицій.

Швидкі зміни соціальної та економічної реальності, які відбуваються у світі протягом останнього десятиріччя, вимагають від України негайної реалізації більш гнучких та адресних стратегій щодо забезпечення сталого розвитку регіонів. У розвинених країнах світу такі стратегії засновані на створенні сприятливих умов для розвитку високотехнологічних виробництв; наданні опосередкованої фінансової підтримки новим компаніям, що створюють робочі місця; підвищенні

кваліфікації персоналу; сприянні регіональній спеціалізації та створенні сприятливих інвестиційних режимів.

Можливість та доцільність адаптації подібних організаційно-правових заходів в Україні будуть розглянуті в наступних публікаціях.

Література:

1. *Адамова К. З.* Кластеры: понятие, условия возникновения и функционирования / К. З. Адамова // Вестник Саратовского государственного технического университета. – 2008. – № 34. – С. 129–134.
2. Бюджетний кодекс України // ВВР України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572.
3. *Гельман В. Я.* Региональные режимы: завершение трансформации / В. Я. Гельман // Свободная мысль. – 2003. – № 9. – С. 39–51.
4. Государственные и муниципальные финансы: теория и практика в России и в зарубежных странах: учеб. пособ. для студ. высш. учеб. завед. / под ред. Н. Б. Ермасовой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Высш. образ., 2008. – 516 с.
5. *Гэлбрейт Дж. К.* Новое индустриальное общество. Избранное / Джон Кеннет Гэлбрейт; [пер. с англ.]; [под науч. ред. И. В. Филатова]. – М.: ЭКСМО, 2008. – 1199 с.
6. *Ермоленко Д. В.* Бюджетная инвестиционная политика как фактор конкурентоспособности / Д. В. Ермоленко // Научная мысль Кавказа. – 2006. – № 3. – С. 28–37.
7. Заключне слово Президента України В. Ф. Януковича на засіданні Комітету з економічних реформ 17 січня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/26603.html>.
8. *Іванович І. Ю.* Вільні економічні зони України: проблеми становлення та розвитку / І. Ю. Іванович // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 5. – Т. 1. – С. 192–196.
9. *Красовська О. В.* Регіональні інноваційні програми як інструмент регіональної інноваційної політики в Україні / О. В. Красовська // Науковий вісник Ужгородського університету. – 2011. – Спецвип. 33. – Ч. 2. – С. 118–124. – (Серія “Економіка”).
10. *Лайон Д.* Інформаційне суспільство: проблеми та ілюзії / Д. Лайон // Сучасна зарубіжна соціальна філософія. – К., 1996. – С. 362–380.
11. *Маслаков В. В.* Модель региона – квазикорпорации / В. В. Маслаков, К. И. Зубков, В. Ю. Пленкин // Регион: экономика и социология. – 2000. – № 2. – С. 37–65.
12. Местное финансирование в Европе / Издание Совета Европы, 1997. – 158 с.
13. *Мещеряков И.* Рынок кредитования региональных и местных органов власти: 2004 – 2007 гг. / И. Мещеряков // Рынок ценных бумаг. – 2007. – № 13. – С. 32–41.
14. *Мингалева Ж.* Кластеры и формирование структуры региона / Ж. Мингалева, С. Ткачева // Мировая экономика и международные отношения. – 2009. – № 5. – С. 100–102.

15. Моссбергер К. Стратегическое планирование территориального развития: российский и зарубежный опыт / К. Моссбергер, И. Рисин, Ю. Трещевский // Компаративный анализ отечественного и зарубежного опыта стратегического планирования развития регионов : материалы междунар. науч.-практ. конф. – Воронеж : Воронежский гос. ун-т, 2005. – С. 13–21.

16. Офіційний інтернет-ресурс Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

17. Панкрухин А. П. Муниципальное управление: маркетинг территорий / А. П. Панкрухин. – М. : Логос, 2002. – 64 с.

18. Попель Л. А. Бюджетні інвестиції як складова інвестицій реального сектору економіки / Л. А. Попель // Вісник Хмельницького національного університету. – 2011. – № 2. – Т. 3. – С. 205–209.

19. Региональна політика в країнах Європи. Уроки для України / за заг. ред. С. Максименка. – К. : Логос, 2010. – 228 с.

20. Рижун Н. А. Про основні проблеми та заходи щодо активізації вільних економічних зон в Україні / Н. А. Рижун // Економіст. – 2007. – № 6. – С. 78–81.

21. Ромтов Є. Ф. Економіка країн світу : довідник / Є. Ф. Ромтов. – К. : НВП “Картографія”, 1998. – 383 с.

22. Сайт технологічного парку “Софія-антіполіс” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sophia-antipolis.org>.

23. Самофалова Е. В. Государственное регулирование национальной экономики : учеб. пособие / Е. В. Самофалова. – М. : Кнорус. – 2008. – 272 с.

24. Управление персоналом / под ред. Т. Ю. Базарова, Б. Л. Еремина. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : ЮНИТИ, 2002. – 560 с.

25. Шенаев В. Н. Особенности экономического развития Западной Европы / В. Н. Шенаев. – М., 2006. – 312 с.

26. Шромнік А. Територіальний маркетинг. Проблеми формування маркетингової стратегії міст і регіонів / А. Шромнік. – Тернопіль : Територіальний ін-т соціал. та інформац. технол., 2005. – 52 с.

27. Экономика региона : учеб. пособ. / В. В. Мищенко ; Алт. гос. ун-т. – Барнаул : Изд-во АГУ, 2012. – 288 с.

28. Экономические аспекты региональной политики в странах Европы: Опыт для России : сб. обзоров / колл. авт. под рук. Н. А. Макашева – М. : ИНИОН РАН, 1996. – 131 с.

29. Blakely E. Planning Local Economic Development / E. Blakely // Theory and Practice. – London : SAGE Publications, 2006. – 416 p.

30. Shaffer R. Community Economics / R. Shaffer // Economic Structure and Change in Smaller Communities. – Iowa : Iowa State University Press, 2006. – 256 p.

*Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.*

УДК 351.862.4

*В. П. САДКОВИЙ*

## **МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ ПРОФЕСІЙНОЇ ОСВІТИ В СУЧАСНОМУ УКРАЇНСЬКОМУ СУСПІЛЬСТВІ**

*Проведено аналіз основних державних механізмів управління та вдосконалення підготовки фахівців, розглянуто специфічні ознаки та загальні функції державного освітянського менеджменту.*

**Ключові слова:** державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, професійні стандарти.

*The analysis of basic state mechanisms of management and perfection of preparation of specialists is conducted in the article, specific signs and public functions of state elucidative management are considered.*

**Key words:** state management, civil defence, emergency, professional standards.

За означенням, прийнятим XX сесією Генеральної конференції ЮНЕСКО, освіта – це процес і результат удосконалення здібностей і поведінки особистості, внаслідок чого вона досягає соціальної зрілості та індивідуального зростання. Освіта – це духовне обличчя людини, яке формується під впливом сукупності загальнолюдських і професійних знань, технологій їх використання в суспільній практиці у процесі виховання й самовиховання. Розвиток освітньої сфери – важливий пріоритет кожної держави, оскільки саме освіта посідає визначальне місце в інтелектуалізації праці, яка впливає на складні процеси трансформації і модернізації сучасного світу, що відбуваються під впливом інтегрованого потенціалу трьох революційних перехідних періодів: індустріалізації, промислової НТР середини ХХ ст. та комп'ютерної НТР кінця ХХ ст.

Сутнісні глобалізаційні зміни потребують нових підходів до управління всією освітньою сферою, яка є інтегральною сукупністю освітніх структур, відносин, діяльності та свідомості, що забезпечує відтворення і розвиток інтелектуального потенціалу суспільства.

У вітчизняній науці процес підготовки офіцерських кадрів і фахівців у сфері цивільного захисту не залишався поза увагою українських дослідників [1; 2; 5], які з самого початку намагалися з'ясувати для себе історію його становлення та розвитку, а розгляд та вдосконалення освітянського державного менеджменту не залишається без аналізу науковців України [3; 4].

Мета статті – проаналізувати основні державні механізми управління та вдосконалення професійної освіти в сучасному українському суспільстві.

Технологія і механізми державного управління освітою є послідовним цілеспрямованим процесом, який має циклічний характер і формується через функції: конкретні види управлінської діяльності, які забезпечують формування прийомів, способів управлінського впливу на освітню сферу.

Слід підкреслити, що методологія осмислення освітньої сфери кардинально не відрізняється від аналогічних підходів, напрацьованих у традиційному менеджменті. Функції менеджменту освіти сформувалися у процесі створення розгалуженої структурно-функціональної системи освітянської сфери нинішнього суспільства, відображають суть і зміст управлінської діяльності на всіх рівнях управління цією галуззю.

Відповідно до цього можна виділити загальні та специфічні (особливі) функції менеджменту освіти. Загальні функції менеджменту освіти – це частина управлінського циклу, який властивий регулярний вид управлінської діяльності незалежно від місця її прояву, характеру діяльності, масштабів тощо.

Вони поділяють зміст управлінської діяльності на види робіт за ознакою послідовності виконання за часом з метою отримання наперед визначеного результату. До загальних функцій належать планування, організація, мотивування, контролювання і регулювання, які з абстрактного стану трансформуються в конкретний лише через управління певними об'єктами, процесами, елементами освітньої діяльності та реалізуються за допомогою їх послідовного застосування. Система навчання та виховання кадрів для ДСНС України розглядається як складова частина загальнодержавної системи освіти. Її завданням залишається забезпечення підготовки фахівців такої номенклатури спеціальностей і в такій кількості, що потрібні для формування сучасної служби цивільного захисту.

Менеджмент професійної освіти став обов'язковою складовою системи освіти, що сформувалась у незалежній Україні. Управління освітянською сферою є загалом цілісною ієрархічною, законодавчо забезпеченою та визначеною системою зі своєю інтегральною функцією та функціями кожного її сегмента. Управлінський процес українською освітою здійснюється органами державної влади (уповноваженими ними органами), адміністрацією навчальних закладів та органами громадського самоврядування. Відповідно до чинного законодавства, державний менеджмент освітою в Україні реалізують Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Міністерство освіти і науки України; міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, які мають у своєму підпорядкуванні вищі навчальні заклади; Державна акредитаційна комісія України; уряд Автономної Республіки Крим (АРК), місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування і підпорядковані їм органи управління освітою [3].

У компетенції Президента України знаходяться питання формування державної політики із визначенням системи органів виконавчої влади, які втілюють у життя державний менеджмент освіти. Верховна Рада створює і розвиває

законодавчу базу функціонування освітньої системи, встановлює мережу основних параметрів функціонування системи та ратифікує міжнародні угоди в освітянській сфері. Кабінет Міністрів України зосереджує зусилля на реалізації державних засад освітньої політики, видає нормативно-правові акти з питань життєдіяльності освітньої системи, створює, реорганізує, ліквідує вищі навчальні заклади державної форми власності.

Модернізація системи механізмів державного управління освітою насамперед передбачає впровадження інституту вимірювання та оцінювання результатів діяльності освітньої галузі, створюючи національну систему моніторингу якості освіти, визначення ефективності управлінських рішень та їх впливу на якість освіти в Україні. Реалізація цих гарантій базується на використанні системи стандартів вищої освіти як нормативної бази функціонування вищої освіти, що встановлює загальні принципи педагогічної діяльності, яка має на меті досягнення оптимального ступеня упорядкування діяльності у сфері вищої освіти [4].

Стандарти вищої освіти є основою нормативної бази функціонування системи вищої освіти і спрямовані на досягнення оптимального ступеня упорядкування діяльності у сфері вищої освіти. Вони визначають:

- зміст вищої освіти як зумовлену цілями та потребами суспільства систему знань, умінь і навичок, професійних, світоглядних і громадянських якостей, що має бути сформована в процесі навчання з урахуванням перспектив розвитку суспільства, науки, техніки, технологій, культури та мистецтва;

- зміст навчання, тобто структуру, зміст і обсяг навчальної інформації, засвоєння якої забезпечує особі можливість здобуття вищої освіти і певної кваліфікації;

- засоби діагностики якості вищої освіти – стандартизовані методики для кількісного та якісного оцінювання досягнутого особою рівня сформованості знань, умінь і навичок, професійних, світоглядних та громадянських якостей;

- нормативні терміни навчання – терміни навчання за денною (очною) формою, необхідні для засвоєння особами нормативної та вибіркової частин змісту навчання [5].

Основою побудови стандартів вищої юридичної освіти є такі принципи:

- цілеспрямованість – послідовна реалізація вимог законодавчих актів України за всіма компонентами нормативного і навчально-методичного за-безпечення підготовки фахівців-юристів потрібного освітньо-кваліфікаційного рівня;

- прогностичність, тобто передбачення здатності засвоєння змісту юридичного навчання особою, яка навчається, а також формування такого змісту юридичної освіти, що забезпечує здатність особи вирішувати перспективні завдання юридичної діяльності;

- діагностичність – забезпечення можливості вимірювання рівня відповідності освітньої та професійної підготовки вимогам, що визначаються в освітньо-професійних програмах, освітньо-кваліфікаційних характеристиках.



Стандарти вищої освіти базуються на Конституції України, законах України “Про освіту” та “Про вищу освіту”, інших нормативно-правових актах, що регулюють відносини в системі вищої освіти та водночас:

- установлюють вимоги до змісту, обсягу, рівня освітньої та фахової підготовки;
- застосовуються з метою забезпечення якості вищої освіти і суспільних потреб у фахівцях;
- слугують основою для розроблення, впровадження, удосконалення нормативної і навчально-методичної бази, що визначає підготовку фахівців з вищою освітою [2].

Стандарти вищої освіти є складовою системи вищої освіти, а їх структуру утворюють:

- державний стандарт вищої освіти;
- галузеві стандарти вищої освіти;
- стандарти вищої освіти вищих навчальних закладів.

Призначення стандартів вищої освіти в системі вищої освіти визначається тим, що вони є основою оцінки якості:

- вищої освіти та професійної підготовки осіб незалежно від форм здобуття освіти (денна, вечірня, заочна, дистанційна, екстернат);
- освітньої діяльності вищих навчальних закладів незалежно від їх типів (університет, академія, інститут, консерваторія, коледж, технікум, училище або національний вищий навчальний заклад), рівнів акредитації та форм власності. Тому необхідність перегляду реалізованих механізмів в управлінні освітою та забезпечення її належної якості, через роботу національних освітянських стандартів обумовлена зміною соціальної ролі системи освіти й кризою її результативності. На сьогодні поглибленість досліджень за кожним із вказаних напрямків повинна бути всебічним підходом до вирішення проблемного питання – якісної підготовки фахівців цивільного захисту до діяльності в екстремальних умовах, згідно з установленими вимогами до своїх фахівців та проведення реформування органів державної служби з надзвичайних ситуацій України. Оскільки ефективна діяльність фахівців з надзвичайних ситуацій в екстремальних умовах можлива лише за умови повноцінної підготовленості до цього, а дії в таких ситуаціях для них мають бути звичною нормою, то професійна підготовка до діяльності в екстремальних умовах має враховувати сучасні світові тенденції, принципи розвитку всієї системи освіти і професійної підготовки у світі та нашій державі, її теоретико-методологічні й методичні аспекти, зміст і складність завдань, фізичне й психічне навантаження, а також специфічне призначення підрозділів з надзвичайних ситуацій. А з огляду на необхідність розробки національної стандартної класифікації освіти, створення професійних стандартів на основі компетентнісного підходу, дане питання набуває ще більшої актуалізації. Слід зазначити, що в даному напрямку урядом уже здійснено низку принципівих

кроків. Так, з метою введення європейських стандартів і принципів забезпечення якості освіти та з урахуванням вимог ринку праці до компетентностей фахівців і забезпечення гармонізації норм законодавства у сфері освіти та соціально-трудових відносин Кабінетом Міністрів України було прийнято постанову, якою затверджено Національні рамки кваліфікацій – системний і структурований за компетентностями опис кваліфікаційних рівнів [1]. Так, нею визначаються десять рівнів (від 0 до 9), кожному з яких відповідають ті чи інші знання, уміння, комунікація, а також здатність до автономності і відповідальності. Слід зазначити, що в даному документі кваліфікація розуміється як офіційний результат оцінювання і визнання, який отримано, коли уповноважений компетентний орган встановлює, що особа досягла компетентностей (результатів навчання) за заданими стандартами.

Отже, в сучасних умовах в інтелектуальному поступі людства дуже важливою є освітня сфера. Це один із найважливіших пріоритетів кожної країни, оскільки освіта відіграє визначальну роль у модернізаційних і трансформаційних процесах нинішнього світу. Тому сучасна освіта вимагає нових підходів до її управління. Менеджмент освітньої сфери передбачає визначення цілей, завдань освітніх інституцій; їх конституювання та утворення, забезпечення формування та організацію виконання рішень в освітній сфері; підтримку функціонування та здійснення контролю за діяльністю освітніх закладів.

Менеджмент освіти є важливою складовою частиною системи освіти в Україні. Це цілісна, ієрархічна, законодавчо забезпечена та визначена система зі своєю інтегральною функцією та функціями кожного її сегмента.

#### Література:

1. *Доманський В.* Організаційні і правові питання державного управління у сфері пожежної безпеки України : дис. ... к.ю.н. / В. Доманський. – К. : НАДУ, 2004. – 211 с.
2. *Державні стандарти професійної освіти: Теорія і методика.* – Хмельницький : ТУП, 2002. – 367 с.
3. *Дмитренко Г. А.* Стратегічний менеджмент у системі освіти : навч. посіб. / Г. А. Дмитренко. – К. : МАУП, 1999.
4. *Журавський В. С.* Вища освіта як фактор державотворення і культури в Україні / В. С. Журавський. – К. : ВД “Ін Юре”, 2003. – 416 с.
5. *Кравцов В. О.* Національна безпека України: проблеми і шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів / В. О. Кравцов, І. Ф. Білько; Рада нац. безпеки і оборони України; Нац. ін-т стратег. дослідж. – К., 1998. – 54 с.

*Надійшла до редколегії 19.06.2013 р.*

УДК 351.82:330.341.1

Т. М. ВІТРЕНКО-ХРУСТАЛЬОВА

## НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ

*Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя існуючого механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки. Запропоновано напрямки вдосконалення механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки України.*

**Ключові слова:** механізм державного регулювання; інноваційний розвиток економіки; інноваційний кластер.

*Problem aspects and contradictions of existent mechanism of the state adjusting of innovative development of economy are selected. Directions of improvement of mechanism of the state adjusting of innovative development of economy of Ukraine are offered.*

**Key words:** mechanism of the state adjusting; innovative development of economy; innovative cluster.

Інтеграція України в Європейський економічний простір обумовлює необхідність підвищення її конкурентоздатності через реалізацію інноваційної моделі розвитку, яка дозволить збільшити обсяг наукомісткої продукції з високою додатковою вартістю. А вже сьогодні частка такої вітчизняної продукції становить біля 0,1 % на світовому ринку високотехнічної продукції, який оцінюється в 2,5 – 3,0 трлн дол. США [4]. Тому в сучасних умовах існує необхідність в удосконаленні існуючого механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки України.

Питанням визначення результативності та ефективності механізму державного регулювання інноваційного розвитку національної економіки присвятили свої публікації А. Гальчинський, В. Геєць, А. Кінах, В. Семиноженко та ін. [2; 3; 4]. Однак залишаються недостатньо дослідженими і потребують поглибленого вивчення питання визначення напрямків удосконалення державного регулювання інноваційного розвитку економіки України в сучасних умовах.

Метою статті є визначення напрямків удосконалення державного регулювання інноваційного розвитку економіки України.

Останнє десятиріччя ХХ ст. для України стало періодом радикальних соціальних і економічних реформ, масштабних політичних і інституційних перетворень, що протікали на фоні тривалої системної кризи. Період з 2000 по 2008 рр. характеризувався

позитивною динамікою основних макроекономічних показників – індексу промислового виробництва, валового внутрішнього продукту, зовнішньоторговельного обороту, об'єму інвестицій в основний капітал тощо. Економічні успіхи сприяли появі ілюзії початку періоду стійкого зростання економіки і автоматичного вирішення на цій основі існуючих гострих проблем в науково-інноваційній сфері. Однак сталий інноваційний розвиток економіки не виникає спонтанно, а вимагає наявності ефективного механізму державного регулювання, що передбачає створення необхідних господарських, фінансових, організаційно-правових та інших умов.

Сьогодні у світі найбільш динамічний економічний розвиток мають ті країни, де сформувалися промислові чи інноваційні кластери, – комплекси підприємств (промислових компаній, дослідницьких центрів, наукових установ), органів державного управління, громадських організацій тощо на базі територіальної концентрації мереж спеціалізованих постачальників основних виробників і споживачів, пов'язаних технологічним ланцюжком. Ці комплекси виступають альтернативою відомому галузевому підходу. Високу конкурентоздатність і стабільне економічне зростання визначають фактори, які здатні стимулювати поширення нових технологій. Найбільш життєздатні кластери інноваційної активності формуються на основі диверсифікованості міжгалузевих зв'язків [2].

Ураховуючи досвід розвинутих європейських країн [3], в Україні доцільно трансформувати програми мобільності наукових кадрів і субсидування НДДКР у комплексні програми по стимулюванню співпраці між дослідницькими центрами, університетами, групами підприємств і компаніями, тобто в Україні як дієвий механізм державного регулювання інноваційного розвитку економіки необхідно стимулювати створення інноваційних кластерів. Тобто якщо зараз підтримка інноваційної діяльності в країні пов'язана, перш за все, зі стимулюванням створення високих технологій, то в перспективі такий підхід необхідно замінювати кластерними стратегіями – створенням спеціалізованих мереж знань – інноваційних кластерів (рис. 1).

На наш погляд, інноваційний кластер (метою створення якого є досягнення ефекту синергії) представляє собою географічну та цільову концентрацію взаємозалежних підприємств та організацій, які формують суміжні етапи створення та впровадження інновацій у галузях економіки, включає: ядро кластера (науково-дослідницькі центри, освітні установи (університети, бізнес-школи, бізнес-інкубатори), підприємства та компанії, венчурні компанії, патентні бюро) та інфраструктурну мережу, що формуються навколо ядра кластера (спеціалізовані постачальники, сервісні компанії, технологічні посередники, страхові компанії, торговельні асоціації, соціально-побутова і природоохоронна сфери, органи державної влади та органи місцевого самоврядування тощо), і сприяє інноваційному розвитку економіки та вирішенню соціальних та екологічних проблем суспільства.

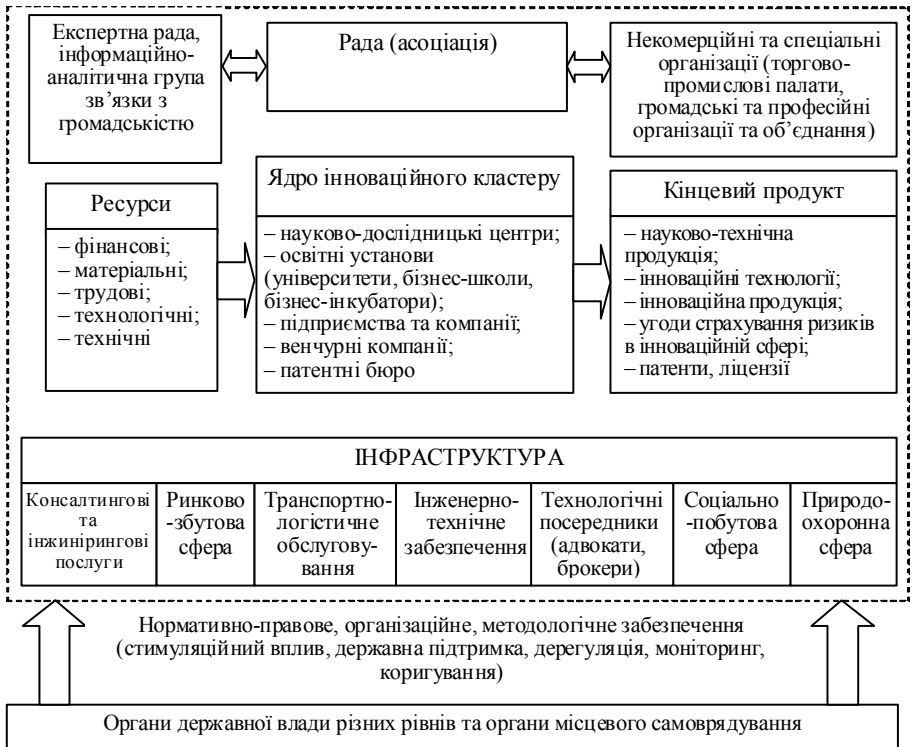


Рис. 1. Концептуальна модель інноваційного кластеру

Фінансування створення та розвитку інноваційних кластерів доцільно здійснювати на змішаній основі: власні кошти учасників кластера; кошти вітчизняних і закордонних інвесторів; кредити міжнародних організацій; державна фінансова підтримка; кошти місцевих бюджетів; пільгові кредити за рахунок частини коштів, передбачених у Державному бюджеті України на відповідний рік на реалізацію інноваційних проектів та передових технологій у галузях економіки.

Інноваційні кластери сприятимуть досягненню цілей:

- зниження витрат і підвищення ефективності виробництва за рахунок упровадження інновацій та ефекту синергії і спеціалізації;
- підвищення конкурентоспроможності всіх учасників кластера за рахунок упровадження інновацій і передових технологій (створення й розвиток інноваційних кластерів сприятиме їх інвестиційно-інноваційній діяльності, упровадженню сучасних технологій виробництва тощо);
- консолідоване лобювання інтересів учасників кластера на різних рівнях державної влади (що вкрай необхідно в умовах, коли інноваційний розвиток економіки України гальмується);

- соціально-економічний розвиток країни (на інноваційні основи), підвищення рівня життя населення та розбудова України як держави добробуту;
- підвищення рівня екологічної безпеки країни на основі впровадження інновацій, виконання Україною міжнародних зобов'язань у сфері охорони довкілля, забезпечення збалансованого і невичерпного природокористування;

Слід зазначити, що держава не тільки має сприяти створенню інноваційних кластерів, але і сама має стати активним учасником мережі.

Винятковою прерогативою держави є нормативно-правове регулювання інноваційних процесів і чітке законодавче закріплення статусу наукової і інноваційної діяльності, прав науковців і інноваторів, механізму формування та реалізації державної науково-технічної та інноваційної політики. Адже, хоча на перший погляд кількість нормативних актів щодо правового забезпечення інноваційної діяльності в Україні достатня, проте кількість не завжди переходить в якість, а саме:

1) правове забезпечення не підкріплено фінансовими ресурсами, методиками, необхідною інформацією. Наприклад, науковці, конструктори, технологи і інші працівники інноваційного циклу в Україні одержують зарплату в десятки разів менше ніж працівники тих же професій у промислово розвинутих країнах;

2) в існуючих нормативно-правових актах відсутній системний підхід.

Тому, на наш погляд, слід розробити систему нормативних актів інноваційної діяльності на основі розробки необхідних класифікацій, системи термінів і понять, побудови дерева нормативних актів тощо. При цьому правові питання повинні бути унормовані з управлінськими, економічними, соціальними, екологічними, технічними і іншими питаннями.

Слід зазначити, що в інноваційному законодавстві України є істотні прогалини, багато нормативно-правових актів вимагають доповнень, доопрацювань та уточнень. Наявні недоліки певною мірою знижують дієвість інноваційного законодавства і, як наслідок, – ефективність механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки. Усунення недоліків інноваційного законодавства мають зачіпати питання методичного, організаційного і морально-психологічного характеру і обумовлені змістом чинних нормативно-правових актів.

Для усунення цих недоліків необхідна перш за все розробка і доопрацювання спеціальних законодавчих і нормативних актів у цій сфері, а саме: про інноваційну діяльність (в першу чергу, Закону України “Про наукову та науково-технічну діяльність”; про страхування; про інтелектуальну власність; про морально-психологічні форми і методи стимулювання інноваційної діяльності.

Необхідно прийняти спеціальний закон про інтелектуальну власність і нормативно-правовий акт (закон, указ, постанова) про морально-психологічні форми і методи стимулювання інноваційної діяльності. Перший важливий через необхідність розподілу прав на інтелектуальну власність між автором розробки, науковою організацією і державою, другий – через особливості і характер праці інноваторів, специфіку інноваційної діяльності, а саме: вдосконалення правового

регулювання заходів заохочення працівників наукових, конструкторських і виробничих колективів за досягнення в інноваційній сфері, освоєння перспективних розробок, нормативно-правових актів, що визначають систему заробітної плати і преміювання.

Разом з удосконаленням законодавчих норм на державному рівні необхідно сформулювати і підтримувати механізм, що забезпечує їх реальне функціонування. Так, практична реалізація прав інтелектуальної власності, захист від її несанкціонованого (“піратського”) використання вимагають створення спеціалізованих судових і арбітражних органів, що розглядають справи про інтелектуальну власність. Доцільно вдосконалити патентно-ліцензійне законодавство як основу правового захисту інтелектуальної власності, і на законодавчому рівні виробити дієві інструменти для господарського управління нею, об’єктивної оцінки і використання нематеріальних активів організацій і наукових установ.

Крім того, державні органи мають сприяти розвитку ринку страхування на об’єкти інтелектуальної власності, який має бути направлений на зниження ризику непередбачуваних витрат, пов’язаних з реальним захистом інтересів власників інтелектуальної власності. У сучасних умовах ринок страхування об’єктів інтелектуальної власності в Україні практично не сформований: немає достатньої кількості детально розроблених схем страхування; ризики, які застраховано, практично не пов’язані із сумами збитку, понесеного патентовласниками від несанкціонованого використання їх інтелектуальної власності. Тому для стимулювання розвитку страхування прав на об’єкти інтелектуальної власності повинні бути вироблені норми правового супроводу страхових випадків.

Важливим елементом державної підтримки інноваційних процесів в економіці є формування державної інноваційної інфраструктури. Держава може створювати мережі центрів розповсюдження інновацій і консультаційних центрів, що надають ділові послуги інноваторам. Для реалізації цього завдання необхідно стимулювати розвиток технологічних посередників в інноваційній сфері (заохочення створення приватних адвокатських фірм, що працюють у цій сфері, патентних бюро, технологічних брокерів, що здійснюють пошук і підбір потенційних покупців і продавців ліцензій тощо).

На державному рівні доцільно сформулювати об’єктивний і прозорий механізм вибору пріоритетів і селективної підтримки на їх основі конкретних наукових напрямів, програм, проектів, галузей науки і окремих наукових установ. Селективний виборчий підхід має стати основним інструментом стратегічного планування розвитку інноваційної сфери країни.

В умовах жорсткого обмеження фінансових ресурсів, які має у своєму розпорядженні держава для розвитку інноваційного потенціалу економіки, важливим завданням стає концентрація їх на обмеженій кількості пріоритетних напрямів розвитку науки, техніки та галузей економіки. При цьому фінансовий механізм державного регулювання має гармонійно поєднувати бюджетні і комерційні джерела,

сприяти створенню сприятливого інноваційного клімату, передбачати створення нових державних фінансових структур інноваційного спрямування.

Тому не випадково, що в Плані заходів щодо реалізації Державної програми активізації розвитку економіки України на 2013-2014 рр. йдеться про створення і забезпечення функціонування Банку розвитку, для чого в 2014 р. з Державного бюджету планується виділити 10 млрд грн [1].

Банк розвитку створюватиметься в Україні як банк першого рівня і займатиметься рефінансуванням комерційних банків для реалізації довгострокових інвестиційних проєктів, перш за все, у високотехнологічних галузях економіки – авіабудуванні, суднобудуванні, ракетно-космічній галузі, машинобудуванні, а також таких стратегічних галузях економіки як ТЕК, сфері ЖКГ, транспортній інфраструктурі, а також кредитуватиме експортерів і крупні інфраструктурні проєкти [Там же].

На наш погляд, в Україні необхідно створити не просто Банк розвитку з указаною вище дуже широкою метою і задачами, а Банк інноваційного розвитку, звизивши його цілі та завдання виключно до питань інноваційного розвитку економіки України. Для чого є необхідність в розробці і внесення на розгляд Верховної Ради законопроекту “Про Державний банк інноваційного розвитку”, а також є потреба у формуванні нормативно-правової бази, необхідної для його реалізації.

Пріоритетним завданням держави щодо інноваційного розвитку економіки є формування кадрової політики в науково-технічній сфері, яка має полягати у збереженні талановитої та креативної частини наукових кадрів, задоволенні кадрових потреб фундаментальної науки і наукових комплексів високотехнологічних галузей промисловості на основі залучення і закріплення молодих науковців і фахівців, скорочення їх відтоку в інші сфери та від’їзду за кордон, у першу чергу науковців, IT-спеціалістів тощо.

Так, Україна посідає четверте місце у світі за кількістю сертифікованих IT-спеціалістів після США, Індії та Росії. Про це йдеться у звіті за 2012 р. Нацкомісії, що здійснює держрегулювання у сфері зв’язку та інформатизації (НКРСІ). При цьому 40 % IT-фахівців працюють у Києві, 19 % – у Харкові, 16 % – у Львові, 7 % – у Дніпропетровську і 4 % – в Одесі. Щороку українські виші випускають близько 16 тис. фахівців у сфері IT. Вакансія розробника програмного забезпечення є найбільш затребуваною не тільки в IT-секторі, але й і на ринку праці в цілому. Усього ж у 2012 р. було зареєстровано понад 15 тис. вакансій. Більше того, за прогнозами в 2015 р. IT-галузі України знадобиться близько 100 тис. кваліфікованих фахівців [5].

Тому необхідно на державному рівні забезпечити збільшення державного замовлення на навчання фахівців для IT-галузі у вищих навчальних закладах країни (з урахуванням вищезазначених регіональних особливостей). Крім того, основні заходи щодо залучення і закріплення молоді в науці в сучасних умовах мають бути пов’язані зі створенням привабливих умов для роботи, творчого і соціального зростання (збільшення заробітної плати, забезпечення житлом, поліпшення соціальної захищеності).



Отже, основними напрямками вдосконалення механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки України є:

- підтримка створення інноваційно орієнтованих об'єднань на базі провідних освітніх закладів, наукових і фінансових установ, підприємств і формуванням на цій основі стійких інноваційних кластерів;

- сприяння залучення іноземних інвестицій у високотехнологічний сектор економіки для забезпечення фінансування створення та впровадження інновацій у реальний сектор економіки;

- запровадження механізму страхування ризиків, пов'язаних з реалізацією інноваційних проєктів, який позитивно впливатиме на інвестування цих проєктів;

- підтримка підприємств промисловості та інших галузей, які здійснюють свою діяльність у високотехнологічній сфері у проведенні зарубіжних презентацій, виставок, круглих столів з метою просування їх продукції на міжнародні ринки;

- здійснення моніторингу попиту на високотехнологічну продукцію, надання інформаційно-консультативної, правової допомоги і пошук потенційних партнерів для укладання договорів щодо їх реалізації;

- запровадження механізму пільгового кредитування підприємств, які виробляють інноваційну продукцію;

- створення цілісної національної інноваційної системи, яка має включати спеціалізовані технопарки, технополіси, бізнес-інкубатори, інжинірингові центри, венчурні компанії, інноваційні кластери тощо;

- удосконалення механізму правового захисту інтелектуальної власності та страхування інноваційної діяльності як основи інноваційного розвитку економіки України;

- сприяння формуванню та активна участь держави на ринку інновацій (інформація в державних виданнях, виставки, біржі, ярмарки, купівля-продаж ліцензій тощо).

- розробка форм гармонійного поєднання національних інтересів в науково-інноваційному розвитку з міжнародною диференціацією, спеціалізацією і сегментацією ринків наукоємких технологій та інновацій. Державні органи мають здійснювати моніторинг особливостей інноваційного розвитку розвинутих країн на предмет їх можливого застосування в Україні.

Таким чином, існуючий механізм державного регулювання інноваційного розвитку не дозволяє створити промислово розвинуту країну з модернізованою економікою. Для переходу від сировинної економіки до інноваційної в Україні необхідно створити цілісну національну інноваційну систему з розвинутою інфраструктурою, цивілізованим ринком технологій та правовою охороною результатів інтелектуальної праці. Тому тільки вдосконалення механізму державного регулювання інноваційної діяльності, створення, розвиток і впровадження інноваційних інститутів, які в сучасних умовах не представлені в Україні, збільшення обсягів фінансування і формування адекватних механізмів ефективності інноваційного відтворення економіки дозволять створити умови

відмінні від сучасних і сприяти інноваційному розвитку економіки України, що й буде предметом наших подальших досліджень.

Література:

1. В 2014 г. Правительство воляет в Банк развития 10 млрд грн [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://news.eizvestia.com/news-finance/full/v-2014-g-pravitelstvo-volet-v-bank-razvitiya-10-mlrd-grn>.
2. Інноваційна стратегія українських реформ / [А. С. Гальчинський, В. М. Геєць, А. К. Кінах, В. П. Семиноженко]. – К. : Знання України. – 2002. – 336 с.
3. Инновационный менеджмент: концепции, многоуровневые стратегии и механизмы инновационного развития : учеб. пособ. / под ред. В. М. Аньшина, А. А. Дагаева. – 3-е изд., перераб., доп. – М. : Дело, 2007. – 584 с.
4. Стратегія економічного і соціальною розвитку України (2004 – 2015 рр.) “Шляхом європейської інтеграції” / за ред. А. С. Гальчинського і В. М. Гейця ; Мін-во з економ. та з пит. європ. інтегр. України. – К. : ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.
5. Україна на четвертому місці за кількістю IT-фахівців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.comments.ua/ht/198566-ukraina-na-chetvertomu-mistsi-zakilkisty.html>.

*Надійшла до редколегії 09.09.2013 р.*

УДК 35.073

*С. П. КЛИМЕНКО*

**ОСНОВНІ ПІДХОДИ ДО АНАЛІЗУ ПРИЧИН І ЧИННИКІВ  
ТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано основні підходи до проблеми визначення причин і чинників тінізації економіки України, класифіковано основні причини та чинники, надано авторське бачення чинників тіньової економіки.*

**Ключові слова:** тіньова економіка, чинники, причини тіньової економіки, механізми впливу на тіньову економіку, економічні та державноуправлінські чинники.

*The article analyzes the main approaches to determine the causes and factors of the shadow economy of Ukraine, classified underlying causes and factors, identifies the main factors of the shadow economy.*

**Key words:** shadow economy, factors, causes of the shadow economy, mechanisms of influence on the shadow economy, economic and state administrative factors.

Тіньова економіка – складне явище, яке вивчається різними галузями наук, у тому числі філософією, політологією, економікою, державним управлінням. Тіньова економіка як явище не тільки надзвичайно актуальна і гостра проблема для української економіки, але й негативно впливає на всі соціально-економічні процеси, що відбуваються в суспільстві. Без урахування тіньової економіки стає неможливим проведення економічного аналізу на макро- і мікрорівнях, прийняття ефективних управлінських і законодавчих рішень. З'ясування та аналіз причин і чинників, які призводять до тінізації економіки, необхідний для формування основних принципів і механізмів запобігання тінізації.

За непрямыми оцінками в тіньовому секторі економіки світу створюється понад 9 трлн дол. доданої вартості, що становить понад 20 % ВВП. За експертними оцінками, рівень тінізації в Україні зріс з 23 % (1992 р.) до 45 % (1997 р.) та 60 % (2004 р.) від ВВП. В офіційних заявках керівників виконавчої влади зазначає, що нині рівень тінізації економіки становить 47 – 50 % і значно перевищує пороговий граничний рівень (20 %), з перевищенням якого у країні створюються умови економічної небезпеки [1].

Проблеми розвитку, проблем, чинників, класифікації діяльності тіньової економіки та вирішення проблем детінізації сучасної економіки розглядають багато вчених, у тому числі: М. Азаров, В. Антипов, О. Барановський, З. Варналій, С. Кравчук, Ю. Комісарчук, В. Попович, С. Позняков, В. Предборський, а також російські вчені – І. Клямкін, В. Кулікова, Т. Корягіна, Л. Тимофеев, М. Єгоров та ін. Серед закордонних науковців потрібно виділити: Г. Гросман, А. Ділтон, Б. Даллаго, В. Патрізі, Е. Фейг, А. Френз, Ф. Шнайдер та ін.

Однак серед невирішених раніше частини загальної проблеми є системний аналіз наукових підходів до чинників і проблем виникнення та розвитку тіньової економіки в Україні.

Тому основною метою статті є системний аналіз основних підходів до причин та чинників тінізації економіки України.

Тіньова економіка – це ринкове виробництво товарів і послуг як заборонених, так і не заборонених законодавством, яке не враховується офіційною статистикою національного продукту і не пов'язане з будь-якими зобов'язаннями зі сплати податків державі [4].

Як суспільне явище “тіньова” економіка притаманна усім країнам незалежно від моделі та рівня їх соціально-економічного розвитку. Практика засвідчує, що доки існуватиме державна форма організації суспільного життя, а держава в той чи інший правовий спосіб впливатиме на економічний розвиток шляхом реалізації бюджетної, податкової, грошово-кредитної, валютної політики тощо, доти зберігатиметься й “тіньова” економіка. Суттєво може змінюватись лише її питома вага, роль, яку вона відіграє в суспільному житті, а також механізми її взаємодії з легальною економікою та “кольорова палітра”, що має “тіньова” економіка – від світло-сірої до криваво-чорної.

Функціонування тіньової економіки спрямовано на отримання “тіньових” доходів, основними формами яких в Україні є:

- приховування прибутків юридичних та частини доходів фізичних осіб від оподаткування;
- нелегальний експорт капіталів і товарів;
- усеохоплююча корупція;
- нелегальне виробництво товарів і послуг та їх реалізація;
- розкрадання державної власності, у т.ч. у процесі приватизації;
- шахрайство у фінансово-кредитній сфері;
- кримінальна діяльність економічних суб’єктів (наркобізнес, розкрадання і грабежі, рекет тощо);
- штучне заниження фіксованих та регульованих цін на товари й послуги через застосування “тіньових” цін [5, с. 32].

Тіньовий сектор економіки характеризується більшою гнучкістю та динамічністю, ніж легальний. Він насичує ринок товарами і послугами, збільшує доходи частини населення, посилює конкурентну боротьбу, стримуючи на певний час соціальні дестабілізаційні процеси в суспільстві. Унаслідок існування тіньової економіки зменшуються доходи бюджету, зростає зовнішній і внутрішній борг, збільшується тіньовий капітал, зменшується інвестиційна привабливість держави, втрачаються можливості активної участі у глобалізаційних процесах.

Основними причинами розвитку тіньової економіки в Україні економісти вважають надмірне оподаткування доходів підприємств (до 70 %), високий рівень безробіття, зuboжіння значної частини населення, криза неплатежів, недосконалість чинного законодавства, відсутність сприятливого інвестиційного клімату, правовий нігілізм, ігнорування марально-етичних норм та ін. [1].

Слід зазначити, що існує багато підходів до проблеми чинників і проблем виникнення і розвитку тіньової економіки.

Так, І. Приварникова та К. Степанюк виділяють: економічні, соціальні правові та державні чинники, що зумовлюють розширення тіньової економіки в Україні. До економічних чинників відносяться: криза фінансової системи; високі ставки, велика кількість і складний механізм розрахунку податків; установлення пільгових умов функціонування окремим суб’єктам господарювання; прагнення підприємців одержати надприбутки; взаємозв’язок бізнесу з кримінальними структурами; занадто високий рівень податків. До соціальних чинників: низький рівень життя населення; високий рівень безробіття та орієнтація частини населення на те, щоб отримати дохід будь-яким способом; нерівномірний розподіл валового внутрішнього продукту. До правових чинників слід віднести: низький рівень життя населення; високий рівень безробіття та орієнтація частини населення на те, щоб отримати дохід будь-яким способом; нерівномірний розподіл валового внутрішнього продукту. До державних чинників відносяться: корумпованість державних служб різноманітних владних структур, контрольних служб: податкової, санепідемконтролю, пожежної безпеки тощо; умови, що дають

зможу використовувати державне майно та майно організаційних структур заради одержання неофіційного приватного доходу державними чиновниками та управліннями; можливість лобіювання власних інтересів суб'єктами господарювання в державних інстанціях через залучення фірмами до свого штату у вигляді "консультантів" посадових осіб вищих та найвищих рангів [7].

Аналіз літератури з економіки дав можливість можна виділити дві причини виходу підприємств у "тінь". По-перше, це недосконала законодавча база, яка дає досить значні простори для юридичних маневрів та досить м'які покарання за недотримання її. По-друге, дуже жорсткі фіскальні умови ведення бізнесу, коли вирішується, чи буде існувати підприємство. На жаль, в Україні спрацьовують обидві причини.

В. Басаргин та В. Яковлев виділяють такі чинники тіньової економіки: нездатність держави забезпечити конструктивне реформування економічних відносин і сформулювати цивілізовану соціально орієнтовану ринкову господарську систему; видатки і грубі прорахунки в політиці ринкового реформування; ірраціональне відсторонення держави від публічно-правового регулювання економічних відносин в умовах становлення ринку, тривале збереження в цій сфері правового вакууму; правовий нігілізм у суспільстві, невідповідності населення та господарюючих суб'єктів до цивілізованої та законотворчої діяльності в умовах формування ринкових відносин; низька ефективність роботи контролюючих органів у сфері економічної діяльності; прорахунки у діяльності правоохоронних органів; цілеспрямована діяльність злочинного світу, яка переслідує у сфері економіки свої специфічні корпоративні інтереси [8, с. 91]. Ці чинники можна віднести до державних чинників.

3. Варналій систематизує чинники тінізації економіки таких чином: по-перше, відсутність повноцінного ринкового середовища; по-друге, незавершеність формування інституційної бази економічної політики; по-третє, неефективність управління державною власністю і захисту прав власників; по-четверте, системні вади податкової системи; по-п'яте, незбалансованість державної регуляторної політики; по-шосте, недосконалість бюджетної політики; по-сьоме, деформація структури зайнятості; по-восьме, недоліки у діяльності судової влади; по-дев'яте, зловживання монополією (домінуючим) становищем цінового характеру; по-десяте, корупція [5, с. 98–99].

Окремо слід розглядати причини, які пов'язані з політичними чинниками: зокрема, лобіювання інтересів крупних підприємств, які є у власності високо посадовців; зрощення влади та крупного бізнесу.

Д. Харко виділяє економічні чинники тіньової економіки, до яких зокрема відносить: надмірне податкове навантаження та нерівномірне його розподіл на платників податків, низький рівень податкової дисципліни, значна кількість пільг яка зменшує кількість платників податків; недосконалість, невідповідність до реалій життя чинного податкового законодавства та відсутність податкового кодексу; надмірне регулювання підприємницької діяльності, відсутність

адекватних до ринкових умов “правил гри” для підприємців внаслідок лобіювання під час законодавчого процесу корпоративних інтересів окремих представників впливових промислово-фінансових груп; інтенсивне “вливання” в офіційний сектор грошової маси з суто кримінальним походженням, зокрема й через ухилення від оподаткування як один з найголовніших сегментів тінізації капіталу [9, с. 355].

В. Васенко та В. Гребіник виділяють економічні, соціальні та правові причини тіньової економіки. До економічних причин можна віднести стихійний характер розвитку ринкової економіки. Це, в першу чергу, – нерівномірність розвитку різних сфер, структур економіки та регіонів, інфляційні процеси тощо. Тіньова складова економіки посилюється, коли держава не може створювати сприятливі умови для функціонування підприємництва. Так, під час економічних криз перехідного періоду від командно-адміністративної до ринкової економіки тіньова економіка отримує додаткові стимули для свого піднесення.

До соціальних причин можна віднести, по-перше, двоїсту природу людини, яка полягає в постійній боротьбі людини-працівника і людини-власника. Особисті інтереси часто протистоять суспільним, стає спотвореною нормою отримання незаконних і приховуваних легальних доходів. Це стає мотивом для особистого збагачення і розкручує маховик тіньової економіки. По-друге, диференціація суспільства за майновими ознаками в результаті протизаконної “прихватування”, основна маса представників кримінальних економічних дій також формувалася у цих “лабіринтах”.

До правових причин слід віднести недосконалість правової бази і навіть, як показує практика, економічна безграмотність законодавців [2, с. 8–9].

Існує і такий підхід до чинників тіньової економіки. До основних чинників, що сприяють зростанню тіньової економіки (особливо в період системної кризи виробництва) можна віднести:

- 1) недостатність інвестицій, що спрямовуються на створення нових робочих місць;
- 2) зростання рівня безробіття, що пов’язано із швидкою та інтенсивною втратою (і в багатьох випадках досить передчасною) ліквідацією старих робочих місць;
- 3) високий рівень вимушеної неповної зайнятості працюючих;
- 4) низькі порівняно до потреб цивілізованого відтворення особистості трудові доходи широких верств населення;
- 5) відносна не вигідність праці у формальному секторі економіки порівняно з доходами, які можуть приносити нерегламентовані види трудової діяльності [4; 6].

Проведений аналіз дає підстави виділити такі види чинників тіньової економіки (рисунок).

До економічних чинників, на нашу думку, належить уся сукупність елементів економічного середовища, що сприяють формуванню та розвитку тіньової економіки, до яких належать: податкова система, система зайнятості, система доходів населення, система розвитку підприємництва.

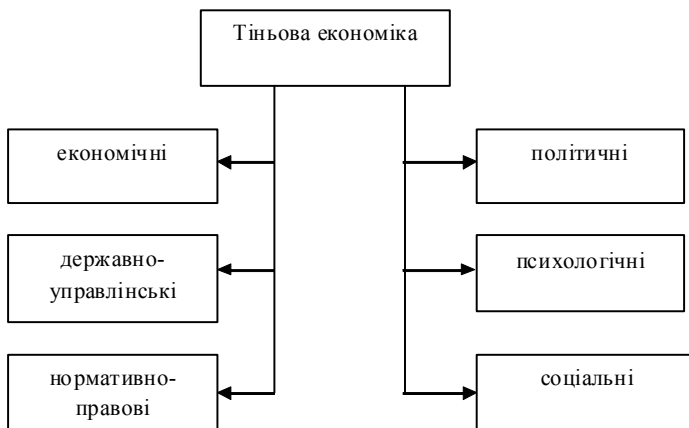


Рисунок. Чинники, які впливають на розвиток тіньової економіки в Україні.

До державноуправлінських чинників належать розвиток системи державного управління, у тому числі: судових і контролюючих органів, всієї сукупності елементів системи державного управління, які сприяють розвитку тіньової економіки.

До нормативно-правових чинників належать недосконала нормативно-правова база, яка не врегульовує питання контролю за використанням та оборотом грошових одиниць та послуг.

Політичні чинники – це зрощення влади та капіталу, лобіювання інтересів крупних підприємців у владних структурах.

Психологічні чинники, пов'язані з порушенням етичних норм життєдіяльності суспільства. Саме від внутрішніх установок залежить у майбутньому використання своїх привілеїв і повноважень, протистояння зловживань та корупції.

Соціальні чинники пов'язані з економічними – зокрема, розшарування в суспільстві на бідних та багатих, що призводить до прихованої зайнятості, зловживання у владних структурах.

Тіньова економіка чинить загалом деструктивний вплив на національне господарство, сповільнюючи надходження коштів до бюджету і погіршуючи інвестиційну привабливість вітчизняної економіки. Тому потрібно формувати системні механізми впливу на тіньовий сектор економіки України.

Таким чином, регулювання тіньової економіки повинно здійснюватися у формуванні економічних, соціальних, політичних, державноуправлінських та нормативно-правових механізмів.

У подальшому слід деталізувати основні механізми подолання тіньової економіки, проаналізувати закордонний досвід подолання тіньового сектора економіки.

Література:

1. *Артус М.* Тіньова економіка та напрями її подолання за умов ринкових відносин / М. Артус // Галицький економічний вісник. – 2012. – № 2 (35). – С. 5–9. – (Серія “Економіка та управління національним господарством”).
2. *Васенко В. К.* Суть тіньової економіки та шляхи її подолання в Україні / В. К. Васенко, В. В. Гребіник // Вісник Сумського національного аграрного університету. Серія : “Економіка і менеджмент”. – 2011. – Вип. 3. – С. 7–10.
3. *Дяченко Я. Я.* Детінізація економіки у системі макроекономічного регулювання / Я. Я. Дяченко // Фінанси України – 2006. – № 2. – С. 68–77.
4. *Никитин С.* Теневая экономика и налогообложение / С. Никитин, М. Степанова, Е. Глазова // Мировая экономика и международные отношения. – 2005. – № 2. – С. 24–30.
5. Особливості та шляхи детінізації економіки України : матеріали круглого столу / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 110 с.
6. Податкова політика: теорія, методологія, інструментарій : навч. посіб. / за ред. Ю. Б. Іванова, Г. А. Майбурова. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2010. – 492 с.
7. *Приварникова І.* Тіньова економіка: причини, обсяги та шляхи їх зменшення [Електроний ресурс] / І. Приварникова, К. Степанюк. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/dtr/ep/2010\\_2/files/EC210\\_35.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/ep/2010_2/files/EC210_35.pdf).
8. Теневая экономика региона: диагностика и меры нейтрализации / [В. Ф. Басаргин, В. Ф. Яковлев, А. А. Яковлев и др.] ; под. ред. А. И. Татаркин, В. Ф. Яковлев. – М. : Экономика, 2004. – 280 с.
9. *Харко Д.* Правова природа тіньової економіки: поняття, причини та напрями детінізації / Д. Харко // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2011. – Вип. 52. – С. 351–357.

*Надійшла до редколегії 27.04.2013 р.*

УДК 351.778.56

*Н. В. КОВАЛЕНКО*

**КОГЕРЕНТНІСТЬ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ  
В СУЧАСНОМУ ЕКОНОМІЧНОМУ ПРОСТОРИ**

*Проаналізовано спільні (загальні) та специфічні особливості в розвитку внутрішнього ринку та ринку нерухомості в сучасних умовах функціонування економіки.*

**Ключові слова:** нерухомість, ринок нерухомості, циклічність, державне регулювання, ринкові механізми саморегуляції, державні механізми управління, механізми державного управління.



*The paper analyzes the common (general) and specificity in the development of the domestic market and real estate market under the current economic conditions of the state.*

**Key words:** real property, real estate market, cycling, government regulation, market mechanisms of self-regulation, state mechanisms of administration, public administration mechanisms.

На сучасному етапі суспільних трансформацій, що відбуваються в Україні, виникає нагальна потреба з'ясування реальних можливостей подальшого розвитку ринку нерухомості і як суттєвого сегменту внутрішнього ринку, і як інституціонально організованої системи економічних відносин у процесі виробництва і споживання, де, як відомо, формуються попит і пропозиція, зароджуються і зміцнюються товарно-грошові відносини. Головною рисою ринку нерухомості можна вважати те, що в суспільствах, які перебувають у стані модернізації, він одночасно суттєво впливає, з одного боку, на розвиток внутрішнього ринку в цілому, є його “каталізатором”, а з іншого – на вирішення актуальних соціальних питань зайнятості населення, його забезпечення якісним і доступним житлом тощо. Більше того, за станом розвинутої ринку нерухомості, на думку окремих фахівців, оцінюється рівень доходів населення та багато інших важливих соціально-економічних показників як територіального розвитку, так і розвитку держави. Відтак, надзвичайної важливості й актуальності, на наш погляд, сьогодні набуває проблема осмислення взаємозв'язку в розвитку ринку нерухомості та внутрішнього ринку окремої держави, зокрема, України (тут англ. coherence – сплетеність, пов'язаність, узгодженість).

Важливою передумовою для сталого розвитку та постійного удосконалення ринкових механізмів у сучасних світових країнах-лідерах, як свідчать творці нової економічної теорії – інституціоналізму (Т. Веблен, Дж. Бьюкенен, Д. Норт, Дж. Гелбрейт, М. Олсон, Р. Познер, О. Вільямсон, Г. Демсец, Р. Нельсон, С. Вінтер та ін.) – є формування та функціонування суспільних чи соціальних інститутів. Це дозволяє з'ясувати та конкретизувати вплив інституціональної теорії як на еволюцію економічної науки, так і на забезпечення цивілізованих ринкових відносин (В. Вольчик, Т. Гайдай, І. Гришина, В. Дементьєв, М. Дерябіна, О. Олейник, Я. Кузьмінов, В. Липов, В. Мельник та ін.).

Особливе значення для розробки даної теми має аналіз економіки нерухомості та особливостей формування ринку нерухомості, в тому числі і українського (А. Асаул, І. Балабанов, І. Брижань, Н. Буланова, С. Варфоломеев, С. Гарина, І. Геллер, М. Голощاپов, О. Денисенко та ін.).

Важливі ідеї щодо державного управління економікою в ринковому суспільстві, управління діяльністю суб'єктів нерухомості, управління муніципальною нерухомістю та регіональних особливостей регулювання ринку нерухомості, репрезентують у своїх наукових працях С. Батчиков, А. Бойко, С. Глазьев, В. Григор'єв, І. Довдієнко, О. Довнічев, В. Зотов, В. Кошкін, О. Кузнецова, В. Лященко, А. Мельник, І. Михасюк, Т. Морозова та ін.

Змістовному аналізу ринку нерухомості в Україні та можливої його інституалізації сприяють публікації спеціалістів, що стосуються узагальнень функціонування ринків нерухомості в окремих країнах світу (С. Белняк, О. Дмитрієв, Є. Кухарська-Стасяк, Т. Михальова, А. Шехова та ін.).

Можна виокремити наукові праці принаймні декількох фахівців, що звертаються до окремих аспектів теми інституалізації ринку нерухомості. Йдеться, зокрема, про роботи В. Голяка, О. Гриценко, І. Єфименко, П. Іванкова, М. Хвеси́ка, В. Яхимовича тощо.

Нове усвідомлення сучасного публічного адміністрування чи державного управління знаходимо в наукових творах О. Амосова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, А. Дегтяря, В. Дзюндзюка, В. Князева, М. Корецького, О. Крюкова, Ю. Куца, М. Латиніна, Т. Лозинської, В. Мамонової та ін.

Проте чимало питань, що стосуються інституалізації ринку нерухомості, його функціонування та розвитку в сучасному ринковому суспільстві ще не знайшли належного теоретичного обґрунтування. На даний час відсутні наукові дослідження механізмів державного регулювання ринком нерухомості, як особливим процесом в умовах трансформаційного українського суспільства, що вимагає акцентування уваги в дослідженні не лише на правових нормах, а і культурних та психологічних феноменах, неформальних правилах людських відносин тощо.

Метою даної статті є узагальнення теоретичних підходів до визначення специфічних особливостей розвитку ринку нерухомості, аналіз його сучасного стану та обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення механізмів державного управління ринковими процесами.

У “радянській економіці” поняття “нерухомість” не існувало, застосовувалось лише трактування “нерухомості” як земельних ділянок з капітальними будівлями чи іншими спорудами на них, при цьому, з констатацією того, що нерухомість є об’єктом для законного регулювання у феодальному та буржуазному праві [3]. Сьогодні це вже не є проблемою, оскільки можна знайти в науковій літературі та законодавстві окремих країн багато спроб визначити поняття “нерухомість”, “ринок нерухомості” тощо. Зокрема, в Законі України “Про іпотеку” (ст. 1) надається таке визначення: “нерухоме майно (нерухомість) – це земельні ділянки, а також об’єкти, розташовані на земельній ділянці і невід’ємно пов’язані з нею, переміщення яких є неможливим без їх знецінення та зміни їх призначення” [1]. Згідно зі ст. 130 Цивільного кодексу РФ до нерухомих речей (нерухомого майна, нерухомості) належать земельні ділянки, ділянки надр і все те, що міцно пов’язане із землею, тобто об’єкти, переміщення яких не є можливим без зміни їх призначення, а також будівлі, споруди, об’єкти незавершеного будівництва. До нерухомих речей належать також повітряні та морські судна, судна внутрішнього плавання, космічні об’єкти, які підлягають державній реєстрації. Окрім того, до нерухомих речей Законом може бути віднесено й інше майно. Речі, які не належать до нерухомості, включаючи гроші та цінні папери, визнаються рухомим

майном. У сучасній теорії і практиці ринку нерухомості в США розрізняють такі поняття, як фізичний об'єкт (real estate) і правові відносини (речові права), що пов'язані з нерухомістю (real property) [3]. У сучасному економічному словнику під нерухомістю розуміють земельні та інші природні угіддя, інше майно, прикріплене до землі, міцно пов'язане з нею (будівлі, споруди, об'єкти), а також речові права на землю [10].

Поняття “нерухомості”, таким чином, складається з трьох невід'ємних змістовних елементів:

- найменування – знак (термін), що закріплений за об'єктом, в даному випадку – це “нерухомість”;
- зміст – сукупність відмітних ознак, ядром яких є сутнісна властивість – нерухомість не може переміщатися у просторі;
- обсяг – безліч (клас) предметів, що відображаються в даній категорії, – будівлі, споруди та ін. [9].

Отже, із наведеного можна зробити висновок, що нерухомість не може переноситися при її придбанні на інший територіальний простір як інший товар на ринку, відтак, стабільна, послідовна й ефективна забудова окремих територій на основі застосування власних новітніх, інноваційних технологій може свідчити про сталий соціально-економічний розвиток відповідних територій.

Спробуємо виявити, в чому ж іще полягають сутнісні особливості нерухомості та ринку нерухомості. Так, американські вчені Дж. Фрідман та Н. Ордуей вважають, що ринок нерухомості являє собою певний набір механізмів, за допомогою яких передаються права на власність і пов'язані з нею інтереси, встановлюються ціни і розподіляється простір між різними конкуруючими варіантами землекористування [12]. Разом з тим, І. Балабанов розглядає ринок нерухомості як сферу вкладення капіталу в об'єкти нерухомості та як систему економічних відносин, що виникають при операціях з нерухомістю. Ці відносини з'являються між інвесторами при купівлі-продажу нерухомості, іпотеці, здачі об'єктів нерухомості в траст, оренду та в найм [4]. Зовсім інші акценти розставляє Є. Тарасевич, зауважуючи, що ринок нерухомості – це система організаційних заходів, за допомогою яких покупці і продавці зводяться разом для визначення конкретної ціни, за якою може відбутися обмін таким специфічним товаром, як нерухомість [11]. У цілому, аналіз численних публікацій дозволяє стверджувати, що ринок нерухомості – це така система економічних відносин, які виникають під час операцій з нерухомістю, що гарантує права на об'єкти нерухомості шляхом функціонування ефективної нормативно-законодавчої бази, забезпечує гарантії надійності реєстрації прав на нерухомість, довіру та повну підтримку державного захисту прав на нерухомість.

Окрім зазначеної специфічної відмінності нерухомості як товару (локальність) нерухомість має ще декілька важливих особливостей, зокрема цінність, унікальність об'єктів нерухомості; низьку їх ліквідність (характеризує великий рівень витрат учасників ринку нерухомості); високий рівень

транзакційних витрат на ринку нерухомості; як правило, невідповідність високої ціни платоспроможному попиту пересічного покупця.

Ринок нерухомості, як і інші ринки, відзначається циклічним характером розвитку, проте його цикли, на думку окремих науковців, не збігаються за часом з економічними циклами: спад на ринку нерухомості може передувати спаду економіки в цілому, а підйом здатен починатися раніше, ніж в економіці. Отже, за станом ринку нерухомості можна судити про характер та тенденції в економіці. Якщо на ринку нерухомості ситуація погіршується, то незабаром слід очікувати погіршення ситуації і в національній економіці, і навпаки – за підйомом ринку нерухомості, як правило, йде підйом у національній економіці [3].

Розглянемо питання, якими ж конкретними відмінностями можна характеризувати циклічність у розвитку ринку нерухомості (рисунок).

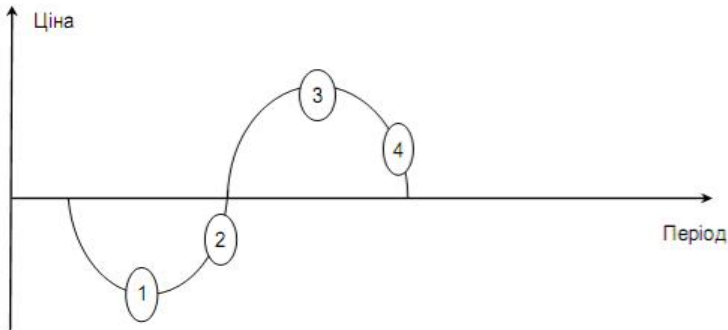


Рисунок. Циклічність розвитку ринку нерухомості

Цілком зрозуміло, що внаслідок перенасичення ринку нерухомості побудованими об'єктами та об'єктами, які плануються до уведення в експлуатацію найближчим часом, ціни мають тенденцію до зниження, отже, в цих умовах власнику складно продати свої об'єкти нерухомості. Таку ситуацію (позиція 1) фахівці називають “домінуючим ринком покупця”, а в розвитку національної економіки можна спостерігати спад економічної активності. Це означає, що відповідно до класичної економічної теорії [2], природно відбувається поступове зменшення обсягів будівництва та реалізація вже існуючих об'єктів на ринку нерухомості (скорочення обсягів пропозиції), ціна починає вирівнюватись й має з'явитися тенденція до зростання попиту на об'єкти ринку. У цей період (позиція 2) активізується інвестиційна діяльність на ринку нерухомості (причому, важливого значення набуває саме інвестиційна спроможність фінансового ринку країни, яка сприяє зростанню економічної активності).

Ну і далі за підручником з економіки: активізація процесів будівництва об'єктів нерухомості (позиція 3), суттєве нарощення пропозиції, зростання цін

на об'єкти, досягнення цінового буму, “домінування ринку продавця”, а також інтенсивне використання ресурсів фінансового ринку (кредитування, емісії цінних паперів тощо) як з боку продавця з метою будівництва та введення в експлуатацію об'єктів, так і з боку покупця з метою придбання об'єктів нерухомості. Важливо на даному етапі контролювати фінансові потоки та не знижувати вимоги до реципієнтів з метою управління фінансовими ризиками;

Врешті-решт, знову поступово відбувається насичення ринку нерухомості об'єктами, формування їх надлишку, перевиробництво і, як наслідок, скорочення обсягу продажів на ринку, зниження ціни реалізації, сприятливі умови для формування домінуючого ринку покупця (позиція 4) [2].

Проте в реальній практиці розвитку ринкового суспільства не все відбувається так просто, чи схематично. Тут напрошуються, принаймні, три зауваження. По-перше, “позиція 1” може співпадати і для ринку нерухомості, і для національної економіки в цілому. У цьому випадку розвиток ринку нерухомості може розглядатися серед пріоритетних, здатних потужно впливати на розвиток внутрішнього ринку держави, оскільки він передбачає задіяння до будівельної справи інших сфер виробництва та послуг (будівельна техніка, будівельні матеріали, електро- та тепло обладнання, дороги, управління нерухомістю тощо). Така ситуація вимагає, на нашу думку, наукової розробки комплексного проекту середньотермінового соціально-економічного розвитку держави з наступними акцентами щодо пріоритетних напрямків цілеспрямованих дій:

- розробка науково обґрунтованої стратегії розвитку внутрішнього ринку держави;

- опрацювання програм громадського розвитку (будівництво сучасних доріг, модернізація залізничних шляхів, будівництво доступного соціального житла, капітальний ремонт житлового фонду, лікарень, шкіл тощо);

- створення реальних умов для трудового самозабезпечення громадян (інституціоналізація малого та середнього бізнесу та ін.).

По-друге, “позиція 1” може стосуватися лише ринку нерухомості при стійкому його наближенні до максимального економічного зростання. Ця ситуація природно “змушена” супроводжуватись зростанням купівельної спроможності громадян, високими темпами житлового, виробничого, торгівельного та офісного будівництва, стабільним функціонуванням банківської системи, зростанням обсягів внутрішніх та зовнішніх інвестицій тощо.

Нарешті, по-третє, можна уявити собі і ідеальний варіант розвинутих ринкових відносин, що представлено на рисунку і описано далі.

Коротко з'ясуємо, що ж являє собою сьогодні ринок нерухомості в Україні. Звернемось для прикладу до ринку житлової нерухомості (квартир). Розглянемо статистику про кількість нотаріальних угод купівлі-продажу нерухомості: 2007 р. – 363,6 тис. договорів; 2008 р. – 303,1 тис. договорів; 2009 р. – 246,6 тис. договорів; 2010 р. – 245,1 тис. договорів; 2011 р. – 254,5 тис. договорів; 2012 р. – 266,1 тис. договорів [5]. Чи можна тут помітити схожість з рисунком? Мабуть, для цього замало п'ятирічного терміну, і не лише це не дозволяє помітити схожості.

Функціонування ринку нерухомості в Україні забезпечується, як відомо, законодавчими актами, що регулюють відносини права власності на нерухоме майно, право оренди, найму, його відчуження. Йдеться, зокрема, про Конституцію України, Закон України “Про власність” від 07.02.1991 р., Цивільний кодекс України, Житловий кодекс України, Земельний кодекс України, Податковий кодекс України, Закон України “Про оренду державного та комунального майна” від 10.04.1992 р. тощо.

Метою державної політики у сфері нерухомості є суттєве розширення правових основ для розвитку ринку нерухомості, забезпечення умов для ефективного використання об’єктів нерухомості всіх форм власності, створення системи державної реєстрації об’єктів нерухомості і забезпечення стабільності їх обороту, а також створення ефективної системи оподаткування.

Проте ринок нерухомості в Україні, на думку переважної більшості фахівців, ще залишається некерованим та нерегульованим. Перш за усе, українські соціальні практики свідчать про те, що ринок нерухомості в сучасному його стані наповнений ризиками і невизначеностями настільки, що їх необхідно динамічно долати. Найчастіше аналізуються такі небезпеки:

- по-перше, незахищеність ні покупця, ні продавця (якщо мати на увазі сегмент вторинного ринку нерухомості) від обману та шахрайства;
- по-друге, асинхронність, асиметричність інформаційного забезпечення суб’єктів ринку нерухомості, відтак, його складність, непередбачуваність;
- по-третє, відсутність належного державного контролю у здійсненні трансакцій (операцій, угод із взаємними поступками – об’єктивна оцінка нерухомості, ціна тощо), контролю (чи організованого самоконтролю) за діяльністю посередників (ріелтерів, девелоперів, “чорних” агентів та зареєстрованих агенцій), контролю щодо належного функціонування інституту іпотеки, банківського кредитування;
- по-четверте, не усвідомлена і не позначена у програмно-цільовому управлінні справжня роль ринку нерухомості в соціально-економічному розвитку країни;
- по-п’яте, абсолютно самоусунулося від вирішення проблем ринку нерухомості громадянське суспільство (союз підприємців, політичні партії та інші громадські організації та об’єднання).

Сьогодні на ринку нерухомості в Україні з’являються особливі інституційно-організовані суб’єкти, які професійно здійснюють свою діяльність у різних сферах діяльності, а саме: споживання (використання) нерухомості (кондомініуми), створення і розвитку нерухомості (девелопери, сервієнги тощо), ринкового обороту (ріелтери, оцінщики, аналітики, страховики, реєстратори) тощо. Кожен з інституційно організованих суб’єктів формує своє власне поле ринкових дій, наповнюючи його необхідними правилами та нормами. Проте великі обсяги готівкових коштів, які обертаються на ринку нерухомості, спричиняють опортуністичну поведінку учасників ринку, “притягують” значну кількість різноманітних шахраїв та злочинців.

У зв’язку із зазначеним, можна наважитись на судження, що лише реальне “включення” державних механізмів управління може виправити становище.

Причому до “механізмів управління” фахівці відносять сукупність і логічний взаємозв’язок соціальних технологій, завдячуючи яким, суб’єкт державного управління схоплює потреби, інтереси й вагомі цілі певних суспільних цілісностей (держава, регіон, територіальна громада тощо) в управляючих впливах, тобто закріплює їх у своїх управлінських рішеннях, які втілює у життя власними діями, розв’язуючи постійно виникаючі соціальні суперечності на засадах права, демократії, справедливості та відповідальності [5; 7]. Дане визначення, на нашу думку, стосується як державних механізмів управління, так і механізмів державного управління.

Відмінності між ними, на які не завжди звертають увагу спеціалісти, полягають у такому. Сутнісною їх відмінністю є те, що державні механізми управління в сучасному суспільстві співвідносяться з ринковими механізмами самоорганізації. Доводити недосконалість ринкових механізмів самоорганізації немає сенсу, оскільки з цього приводу висловлюється переважна більшість українських фахівців, що спираються на історичний аналіз еволюції соціально-економічних практик. Зокрема, зтяжна криза 30-х рр. ХХ ст. у США робить очевидним те, що “механізм ринкового саморегулювання не виконує покладених на нього функцій, не забезпечує автоматичний вихід з кризи, що й викликало потребу переходу до активного регулювання економіки” [8, с. 7]. Ринковий механізм як відповідний спосіб відносин між суб’єктами господарювання, що базуються на принципах економічної свободи, взаємодії попиту і пропозиції, вільного ціноутворення, здорової конкуренції, має традиційні неспроможності [Там же].

Отже, дієва опосередкована участь держави в економіці, що стосується “включення” державних механізмів управління, може відбуватися, на наш погляд, в таких формах:

- розробка національної економічної стратегії розвитку;
- визначення пріоритетів і впровадження дієвих механізмів ефективної науково-технічної політики;
- координація дій виробників задля пропорційного розвитку країни (впровадження європейських принципів регіоналізації);
- забезпечення правових основ діяльності економічних суб’єктів;
- сприяння розвитку кредитно-фінансових відносин в державі;
- забезпечення соціальних гарантій громадянам (функція соціальної держави), розвитку соціальної сфери тощо.

#### Література:

1. Про іпотеку : Закон України від 05.06.2003 р. № 898-IV// Офіц. вісн. України. – 2003. – № 28. – С. 56.
2. *Алексеева Н. А.* Характерні риси ринку нерухомості в сучасних умовах [Електронний ресурс] / Н. А. Алексеева. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/pprbsu/2011\\_32/11\\_32\\_38.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/pprbsu/2011_32/11_32_38.pdf).
3. *Асаул А. Н.* Экономика недвижимости / А. Н. Асаул, П. Ю. Ерофеев. – СПб. : Питер, 2008. – 240 с.

4. Балабанов И. Т. Операции с недвижимостью в России / И. Т. Балабанов. – М. : Финансы и статистика, 1996. – 10 с.
5. Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://blog.ubr.ua/finansy/to-na-samom-dele-ojdaet-ceny-na-nedvijimost-v-2013-godu-5589>.
6. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
7. Мельтохова Н. М. Державне управління як єдність діяльності та відносин : монографія / Н. М. Мельтохова. – Х. : Вид-во Хар РІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 204 с.
8. Михасюк І. Державне регулювання економіки / [І. Р. Михасюк, А. Ф. Мельник, М. І. Крупка, З. М. Залога] ; за ред. д.е.н., проф. І. Р. Михасюка. – К. : Атіка, Ельга-Н, 2000. – 592 с.
9. Перминов А. С. Экономика недвижимости. Введение в курс : Текст лекций / А. С. Перминов / РГЭУ “РИНХ”. – Ростов-н/Д., 2003. – 75 с.
10. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – 2-е изд, испр. – М. : ИНФРА-М, 1999. – 479 с.
11. Тарасевич Е. И. Анализ инвестиций в недвижимость МКС / Е. И. Тарасевич. – Спб., 2000. – 160 с.
12. Фридман Дж. Анализ и оценка приносящей доход недвижимости / Дж. Фридман, Н. Ордуэй ; пер. с англ. – М. : Дело Лтд, 1997. – 425 с.

*Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.*

УДК 35.073.52:351.72

*Л. С. КОНОВАЛОВ*

### **ОСНОВНІ ПРОЦЕДУРИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ ВИКОРИСТАННЯ ПУБЛІЧНИХ КОШТІВ**

*Конкретизовано процедури механізму державного аудиту ефективності використання публічних коштів. Розглянуто процедури вибору об'єкта аудиту, встановлення цілей аудиту, визначення основних підходів до проведення аудиту, вибір орієнтирів аудиту, виявлення наявних ресурсів аудиту, попередню оцінку наслідків аудиту.*

**Ключові слова:** державний аудит, ефективність використання публічних коштів, процедури аудиту.

*The paper specifies procedures for auditing the effectiveness of the mechanism of public audit of public spending efficiency. Procedures for audit object choice, setting audit objectives, identifying key approaches to audit, the choice of audit landmarks, identifying available audit resources, pre-evaluation of the audit results have been considered.*

**Key words:** public audit, effectiveness of public spending, audit procedures.



На сьогоднішній день є об'єктивні передумови для впровадження нового виду державного фінансового контролю – аудиту ефективності використання державних ресурсів, який робить виклик бюрократії та корупції. Це спосіб, за допомогою якого платники податків, громадськість мають змогу дізнатись, яким чином влада витрачає публічні кошти і який результат отримано. Однак упровадження аудиту ефективності вимагає певних змін, модернізації низки сформованих у державі систем управління фінансовими потоками (особливо бюджетного процесу), упровадження міжнародних стандартів звітності, коригування функцій фінансових відомств країни, та ін. У 2004 – 2007 рр. Кабінетом Міністрів України та Державною контрольно-ревізійною службою (нині – Державна фінансова інспекція України) було розроблено декілька документів [1 – 3], які заклали основи проведення державного фінансового аудиту використання публічних коштів. Утім, його науково-методичне та організаційно-правове забезпечення потребує глибшого опрацювання на основі зміни всієї філософії управління публічними коштами з акцентом на ефективність їх витрачання. У зв'язку з цим очевидна актуальність даного дослідження, орієнтованого на систематизацію основних процедур, які у сукупності складуть основу механізму державного аудиту ефективності публічних коштів.

Теоретико-методологічні основи та практичні механізми реалізації державного фінансового аудиту є предметом досліджень В. Немченко, Н. Рубан, І. Стефанюка та ін. Однак аудит ефективності використання державних фінансових ресурсів та активів знаходиться на стадії становлення, і, незважаючи на те, що вже зроблено перші кроки в широкому і активному його використанні, необхідно вирішення комплексу завдань з перетворення його в розповсюджений і звичний механізм контролю. Це вимагає вдосконалення теоретико-методичних засад державного аудиту ефективності використання публічних коштів.

Метою статті є конкретизація і упорядкування основних процедур механізму державного аудиту ефективності використання публічних коштів, комплексне застосування яких сприятиме розширенню поля застосування аудиту ефективності, активного його використання для інституційного забезпечення процесів модернізації економіки та переходу суспільства до нового етапу розвитку.

Вихідною процедурою механізму державного аудиту ефективності використання публічних коштів є вибір об'єкта аудиту [4]. Це надзвичайно важлива стадія даного виду контролю і до того ж досить складна, оскільки потребує професіоналізму, політичної інтуїції, стратегічного мислення. Вдалий вибір об'єкта аудиту – це половина майбутнього задовільного результату.

При виборі об'єкта аудиту повинні враховуватися такі ключові критерії:

- важливість об'єкта перевірки (об'ємність, впливовість тощо);
- релевантність пропонуванних видів контролю статусу контрольного органу;
- реальність здійснення адекватної аудиторської перевірки (чи аудит даної сфери витрат є можливим).

Основоположний підхід до проведення аудиту ефективності витрачання державних коштів представлений на рисунок.

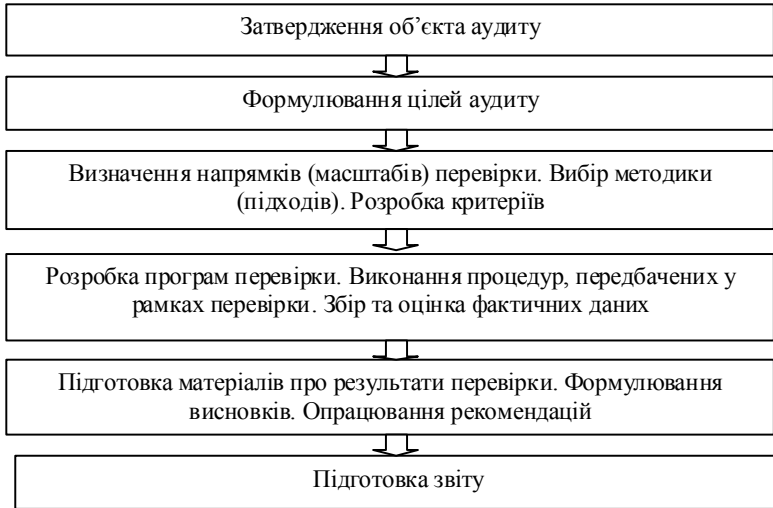


Рисунок. Підхід до проведення аудиту ефективності витрачання публічних коштів

Аудиторські перевірки повинні мати чітко поставлені цілі, що не виключає можливості вирішення в процесі аудиту низки завдань, які не ставилися на проєктній стадії. Цілі аудиту зазвичай мають форму питань про результативність діяльності, на які, як передбачається, аудит повинен дати відповіді (наприклад, досягнуті результати, економічність або ефективність). В ідеалі цілі аудиту повинні відповідати тим результатам, яких досягли організації або функціональні напрями.

Проблема цілей аудиту ефективності пов'язана з проблемою використання прямої звітності. Існуюча звітність поки не дозволяє (у більшості випадків) дати оцінку ефективності використання державних коштів. До того ж недосконалість звітності (відсутня можливість оцінити результативність діяльності більшості відомств, а також використання функціонально-орієнтованих напрямків витрачання ресурсів) дозволяє в масовому порядку представляти результати роботи в позитивному плані. Аудит ефективності змушений ґрунтуватися на прямій звітності, проте необхідні серйозні доповнення цієї офіційної інформації реальною оцінкою того, що відбувається. Аудит повинен не тільки застерігати щодо неефективних методів роботи, але виявляти і сприяти поширенню прогресивних методів.

Один зі способів посилення аналізу економічності, результативності та ефективності роботи уряду полягає в тому, щоб дослідити процес функціонування державного сектора по відношенню до:

- задач бюджетних програм, які повинні бути сформульовані досить чітко і дозволяти визначити бажані результати;
- фінансових, трудових, матеріальних та інформаційних ресурсних витрат;
- фактичних наслідків або результатів, як очікуваних, так і несподіваних.

Ураховуючи розмір, складність і різноманітність бюджетних витрат, важко знайти якийсь прийнятний спосіб оцінки їх загальної ефективності. Як наслідок, аудиту ефективності піддаються окремі функції, види діяльності, програми або виробничо-технологічні операції. Необхідно розробити раціональну рамкову структуру програм проведення аудиту ефективності використання ресурсів з мінімальними вимогами до параметрів ефективності як бюджетного процесу в цілому, так і по окремих напрямках витрачання фінансових ресурсів.

Існує низка підходів до проведення аудиту, однак найбільш загальними є аналіз методів, аналіз результатів, аналіз конкретних ситуацій, обстеження і використання наявних даних [4]. Хоча аудит ефективності, як правило, передбачає аналіз результатів або конкретних ситуацій, бувають випадки, коли він представляє собою аналіз методів. Цей підхід є аналогом підходу до аналізу фінансової звітності по процесах контролю чи перевірки на відповідність технічним вимогам. Аудитор аналізує існуючі системи планування, організації, контролю та моніторингу, пов'язані із видом діяльності, який підлягає аудиту. Цей підхід включає інтерв'ю з менеджерами і перевірку документації, наприклад бюджетів, фінансових звітів, програмного керівництва, річних чи інших планів, посібників з реалізації окремих методів, передачі повноважень і вимог до складання звітів. Це зазвичай означає, що методи роботи повинні бути піддані аналізу відповідно до встановлених критеріїв або передбачуваної моделі контролю. Вони повинні бути проаналізовані поряд з іншими об'єктами з метою забезпечення обґрунтованості аудиту відповідно до законодавства та рішеннями уряду, внутрішньої узгодженості та практичної застосовності.

Ступінь довіри до аудиторів при аналізі методів впливає на оцінку ризику і, отже, на необхідний обсяг незалежної перевірки. Крім того, точність інформації, зібраної економічним об'єктом і отриманої з баз даних, також буде залежати від ступеня внутрішнього контролю над збором даних. Оцінка адекватності методів наміченим цілям проводиться за допомогою низки способів залежно від сутності методу. Ці способи включають спостереження, аналіз баз інформації та дискусії.

Процедури аудиту ефективності використання державних коштів повинні включати такі основні елементи:

- відповідно до загальних стандартів фінансового контролю необхідно провести визначене і документально-інструктивне закріплення порядку дій і взаємин конкретного кола посадових осіб державних контрольних органів (аудиторів, інспекторів, ревізорів та ін.) з приводу організації, обліку, аналізу, складання висновків тощо у процесі реалізації аудиторських заходів, орієнтованих на оцінку ефективності;
- визначення нормативних документів і джерел інформації, що використовуються для контролю ефективності, визначення порядку руху функціонально-орієнтованих документів;

- виявлення “критичних точок” аудиту ефективності для оцінки ключових аспектів контрольованих об’єктів;
- систематизацію методів аудиту ефективності та критеріальних параметрів (залежно від об’єкта контролю);
- формування банку даних про можливі типові чинники, порушення, обставини, що знижують результативність та економічність використання державних коштів.

Стратегія вибору сфери аудиту включає: визначення тих видів діяльності аудиторської організації, які застосовуються при всіх аудиторських перевірках; вибір установ та організацій, функціональних галузей і секторів, що підлягають з плином часу перевірці; вибір програм або видів діяльності для перевірки [4]. З цією метою використовуються стандартні критерії: важливість сфери перевірки; релевантність запропонованих видів ревізійної діяльності повноваженням аудиторської організації (можливість здійснити адекватну аудиторську перевірку).

Ураховуючи обсяги і багатоплановість державних витрат, необхідно вибрати орієнтири аудиту, тобто сфери діяльності для деталізованої перевірки, що є частиною середньострокового і довгострокового планування аудиту. Критерії відбору окремих напрямів видатків підрозділів або організацій достатньо багатопланові і можуть застосовуватися з урахуванням таких положень:

- обсяги вкладень державних ресурсів, включаючи фінансові, матеріальні ресурси;
- вплив на суспільство – значення витрат (програм) у контексті загального соціально-економічного розвитку;
- законодавча сприйнятливість (забезпечення відповідальності в державних організаціях за допомогою контролю з боку законодавчих органів влади);
- актуальність і публічна сприйнятливість (актуальність об’єкта з позицій суспільного інтересу і сприйнятливості в даних умовах);
- конкретні заявки виконавчих органів влади (вони можуть, ґрунтуючись на вже наявній інформації, отриманій під час здійснення програми, попросити провести оцінку ефективності конкретної програми витрат або схеми її реалізації).

На етапі виявлення наявних ресурсів аудиту здійснюється ув’язка передбачуваних перевірок з наявними ресурсами і навантаженням співробітників, а також створення збалансованої програми перевірки. Керівництво визначає взаємозв’язок між ресурсами і передбачуваними підсумками на основі стратегічних планів, складених організацією. Після узгодження цих питань необхідно вирішити такі завдання:

- розгляд і затвердження стратегічних планів проведення аудиторських перевірок за пріоритетними областями;
- встановлення стратегії звітності на певний період часу;
- затверджує плани здійснення конкретних аудиторських перевірок, стежить за їх ходом і проводить обговорення сумнівних моментів;
- узгодження планів різних аудиторських перевірок.

Важливим фактором процесу планування є оцінка ризику ефективного функціонування економічного об'єкта. Ця оцінка вимагає, щоб аудитор оцінив ризик того, що адміністрація, у віданні якої знаходиться вид економічної діяльності, що підлягає аудиту, здійснює управління недостатньо економічно, продуктивно і ефективно. Докази ризику для нормальної системи управління включають:

- бездіяльність адміністрації при виявленні недоліків;
- недобррозичливе ставлення до коментарів парламенту, уряду або засобів масової інформації;
- не досягнення намічених цілей, наприклад, зростання доходу або обслуговування клієнтів;
- висока плинність кадрів;
- значні недостачі або перевитрата;
- раптове впровадження програми;
- перехресний або неясний поділ обов'язків;
- програма або форма економічної діяльності, реалізована економічним об'єктом, яка дуже складна з точки зору системи управління і функціонує в невизначеному середовищі, швидше за все, має проблеми, пов'язані з ефективністю функціонування.

Найбільшу роль в остаточному виборі тем відіграє оцінка можливого внеску, який очікується від проведення аудиту. Концентрація уваги на результатах проведеного аудиту повинна бути забезпечена на всіх його етапах – від визначення потенційних тем до моменту подання звіту про результати і рекомендаціях. Попередня оцінка результатів аудиту повинна проводитися на етапі стратегічного планування. Очікувана вигода може набувати безліч форм, бажано висловити її в кількісній формі, хоча це досить складно на етапі стратегічного планування.

Аналіз ризику неефективної роботи або ризику неадекватної економії, продуктивності та ефективності вимагає визначення переліку потенційних тем аудиторської перевірки. Потім проводиться суб'єктивне ранжування цих тем за такими критеріями:

- загальна оцінка впливу аудиту;
- фінансова значимість;
- ризик для нормальної системи управління;
- значимість програми у виробничій діяльності економічної одиниці;
- спільне бачення програми, що характеризується її чутливістю до політики чи національною значимістю;
- ступінь охоплення останнім за часом проведеним аудитом.

До можливих параметрів високої складності і невизначеності результатів роботи об'єкта можна віднести:

- високу децентралізацію виробничих операцій з розвиненою системою відповідальності за прийняття управлінських рішень;
- велика кількість зацікавлених сторін;
- використання складної технології, яка швидко змінюється;
- вплив конкурентного середовища;
- суперечливі соціальні і політичні оцінки по проблемі розвитку даного об'єкта.

Значення конкретної теми аудиту визначається її важливістю в плані організаційних наслідків для об'єкта. Це значення залежить від того, чи є даний вид діяльності другорядним порівняно з іншими, чи можуть недоліки, виявлені в даній сфері, відбитися на інших видах діяльності всередині економічного об'єкта. Наприклад, невеликий організаційний підрозділ, що має низький рівень відповідальності, може відповідати за прийняття рішень, пов'язаних з довгостроковими стратегічними і виробничими наслідками для організації в цілому, її витрат та ефективності. Остаточне рішення щодо вибору тем аудиту приймається на основі комплексної оцінки та експертного ранжування основних вищевикладених факторів:

- сфера аудиту;
- характер впливу;
- фінансова значимість;
- рівень ризику для системи;
- значення теми.

Природно, облік даних факторів багато в чому є дискусійною проблемою, результатом чого стає вибір теми аудиту.

Щоб дійти висновку про те, чи варто в найближчому майбутньому проводити аудиторську перевірку, доцільно експертно оцінити обсяг ресурсів, необхідних для проведення передбачуваного аудиту (такі оцінки виробляються на етапі попереднього дослідження аудиту). На етапі стратегічного планування не можна скласти точний бюджет для кожної аудиторської перевірки, однак можна отримати оцінку витрат на проведення аудиту, включаючи транспортні та консультаційні витрати. Ці оцінки є істотною підмогою при визначенні загальних витрат і вигод по кожному проекту. Таким чином, може виявитися, що буде рекомендований не повний аудит, а невелика аудиторська перевірка, навіть якщо її очікувані наслідки будуть дещо нижче. Аудиторські перевірки слід ранжувати на основі аналізу витрат і вигод.

Визначені процедури аудиту ефективності витрачання державних коштів представляють собою схему цілеспрямованих дій, якої повинні дотримуватися аудитори для досягнення своїх цілей і завдань у контрольних заходах. Процедури включають обґрунтування вибору об'єкта аудиту, установлення цілей аудиту, визначення основних підходів до проведення аудиту, вибір орієнтирів аудиту, виявлення наявних ресурсів аудиту, а також попередню оцінку результатів аудиту.

При розробці процедур аудиту доцільно використовувати правила (стандарты) аудиторської діяльності, а також досвід зарубіжних країн. Однак не можна механічно переносити зарубіжні концепції і стандарти, розроблені на базі національних управлінських систем, обліково-аналітичних особливостей, специфіки державного устрою і управлінських структур у сучасну вітчизняну практику без адаптації до вітчизняних особливостей. З огляду на це, напрямком подальших досліджень може стати вивчення зарубіжного досвіду аудиту ефективності та можливостей його застосування в Україні.

Література:

1. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм : постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.2004 р. № 1017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.

2. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів : постанова Кабінету Міністрів України від 12.05.2007 р. № 698 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.

3. Про затвердження Порядку проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудитуно: фінансової та господарської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 31.12.2004 р. № 1777 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk>.

4. *Немченко В. В.* Аудит : підручн. / В. В. Немченко. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 540 с.

*Надійшла до редколегії 25.06.2013 р.*

УДК 351.82 : 347.453.1

*А. Л. ПОМАЗА-ПОНОМАРЕНКО*

**ЕКОНОМІЧНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ЗЕМЕЛЬНО-ОРЕНДНИХ ВІДНОСИН:  
АНАЛІЗ СТАНУ ФУНКЦІОНУВАННЯ**

*Викладено результати наукового дослідження наслідків дії економічного механізму державного регулювання земельно-орендних відносин. Крім того, виявлено недоліки правового забезпечення, які заважають здійсненню належного економічного регулювання, а також намічено шляхи їхнього усунення.*

**Ключові слова:** механізм державного регулювання, земельно-орендні відносини, методи економічного стимулювання, орендна плата, земельний податок, нормативна грошова оцінка землі.

*The paper presents the results of a research in the consequences of the economic mechanism of state regulation of land lease affairs. It also detects flaws in the legal framework, which prevent proper economic regulation, and proposes the ways to eliminate them.*

**Key words:** mechanism of public regulation, land-lease relationships, methods of economic incentive, rent, land tax, standard money-value assessment of land.

В умовах переходу до ринкової економіки особливе значення набуває економічний механізм регульованого державою впливу на земельно-орендні відносини. Цей механізм, як і будь-який інший, є формою державного регулювання. Зважаючи на те, що до складу системи останнього входять засоби, методи, важелі, технології тощо, указаний механізм також формується сукупністю цих складників. Саме останні мають забезпечувати економічний вплив та задоволення різноманітних інтересів. Для того щоб ці інтереси були збалансовані й реалізовані, досліджуваний механізм має відповідати вимогам сучасності, а також умовам глобалізації. Отже, не викликає жодних сумнівів значимість та актуальність здійснення аналізу наслідків дії економічного механізму державного регулювання земельно-орендних відносин.

Варто відзначити, що всебічному аналізу економічних проблем земельних відносин узагалі й орендних, зокрема, присвячені наукові розробки багатьох науковців: Л. Бойко, В. Боклаг, А. Данкевича, Ю. Дехтяренка, А. Дегтяра, Д. Добряка, О. Драпіковського, О. Євграфова, І. Кіщака, А. Корецького, М. Коритника, І. Кошкालди, М. Латиніна, А. Мартина, О. Мордвінова, Г. Шарого, М. Хвесика та ін. Незважаючи на це, вченими недостатньо досліджені фактори, що стримують формування цілісного економічного механізму державного регулювання вказаних відносин. Відтак, важливим наразі є розгляд цих чинників, що можливо здійснити шляхом аналізу стану практичної реалізації методів економічного стимулювання раціонального використання й охорони земель, а також динаміки надходжень коштів від плати за землю та їх використання. Крім того, діагностику наслідків дії економічного механізму слід здійснювати, орієнтуючись на дослідження нормативно-грошової оцінки землі. Останні висновки зроблено, зважаючи на те, що економічне регулювання земельно-орендних відносин (далі – ЗОВ) має відбуватися за допомогою таких економічних методів і важелів: орендної плати, податкових платежів, системи пільг, економічних санкцій тощо.

Отже, основною метою статті є визначення особливостей функціонування економічного механізму державного регулювання ЗОВ, виявлення недоліків правового забезпечення, що заважають здійсненню належного економічного регулювання, і з'ясування шляхів їх усунення.

Як відомо, перехід України до соціально-орієнтованої економіки супроводжується посиленням впливу саме економічних методів, що ґрунтуються на застосуванні не тільки об'єктивних законів, а й певних інтересів. Саме останні відіграють роль вимог, що висуваються до відносин, на задоволення яких розраховують учасники, а призначенням держави є корегування цих вимог шляхом запровадження відповідного економічного механізму.

Серед фахівців, до речі, відсутня єдина позиція щодо складу економічних методів, проте, за свідченням Л. Бойко [1, с. 93–94], основними все ж таки є фінансово-кредитне регулювання (податкове, бюджетне, кредитне), підтримка доходів землевласників/землекористувачів і звільнення від плати за землю. Ці методи, на думку автора, мають, по-перше, використовуватися за певних умов, наприклад,



компенсація зниження доходу землевласника/землекористувача здійснюється тільки за рахунок бюджетних коштів у разі тимчасової консервації деградованих і малопродуктивних земель, а по-друге, – законодавчо забезпечуватися.

Розглянувши наявну нормативно-правову базу, можемо стверджувати, що реалізація економічних методів стимулювання (надання податкових і кредитних пільг землевласникам і землекористувачам) відбувається відповідно до різних правових документів. Зокрема, Податковим кодексом України (далі – ПКУ) визначено: 1) витрати на іригацію, осушення, збагачення та інші капітальні витрати (не пов'язані з будівництвом) піддаються нарахуванню амортизації і не враховуються в обсяг прибутку, що підлягає оподаткуванню; 2) плата за землю не сплачується за землі, які перебувають у тимчасовій консервації чи в стадії сільгоспосвоєння [7, ст. 144, ст. 253]. Згідно із Земельним кодексом України, економічне стимулювання можливе шляхом виділення коштів суб'єктам господарювання для відновлення попереднього стану земель, пошкоджених (забруднених пестицидами, радіоактивними речовинами тощо) не з їх вини [4, ст. 205].

Разом з тим підтримуємо позицію Л. Грекова, А. Юрченка, А. Мірошниченка та ін. [3, с. 34–38], які наполягають на тому, що на процес визначення розмірів площ деградованих, малопродуктивних тощо земель негативно впливає низка факторів: нестабільність законодавчого забезпечення; відсутність чіткого алгоритму надходження відомостей про опустелення та деградацію земель; недосконалість порядку використання й поширення такої інформації, її дублювання; неналежне фінансування заходів щодо з'ясування розмірів земель деградованих або тих, що підлягають консервації.

Крім того, відзначимо, що, незважаючи покладений на уряд ще в 2003 р. обов'язок установити порядок економічного стимулювання заходів щодо використання та охорони земель і підвищення родючості ґрунтів [9, ч. 4 ст. 27], розміри, види й алгоритм надання кредитних пільг ним і досі чітко не визначені. Нелегітимізованими також залишаються критерії виділення коштів для відновлення попереднього стану земель і порядок відбору претендентів для отримання останніх. Характеризується недосконалістю припис щодо виділення коштів з державного бюджету на оплату робіт з докорінного поліпшення земель [8, п.п. 1.2, п.п. 1.4]. Дія цього припису, на жаль, поширюється не на всіх суб'єктів господарювання, а тільки на сільськогосподарські підприємства та науководослідні господарства НАН України, за умови здійснення ними хімічної меліорації.

Серед проблемних чинників, що негативно впливають на економічне регулювання земельних відносин узагалі й орендних, зокрема, слід також віднести надмірну кількість законодавчих поправок, а також їхню часову обмеженість і предметну невизначеність. Ідеться, з одного боку, про часте внесення законодавчих змін до нормативно-правової бази щодо введення або скасування пільг на сплату податкових платежів. А з іншого – про загальний характер правозмінюючих документів, адже поправки вносяться законами про бюджет поточного року, наслідком чого є чинність таких поправок лише протягом одного

року. Непоодинокими також є випадки, коли вказані вище зміни належним чином не опрацьовуються відповідними комітетами Верховної Ради України. Така необґрунтованість прийнятих положень, звісно, спричиняє уповільнення соціально-економічного розвитку держави.

Окрім аналізу стану реалізованості методів економічного стимулювання раціонального використання та охорони земель, діагностики також потребує динаміка надходжень коштів від плати за землю та їхнє використання. Підставою для таких тверджень є наявне законодавче визначення поняття оренди землі [4, ч. 1 ст. 93], особливе місце в якому посідає саме вимога щодо платності користування землею, йдеться, зокрема, про орендну плату. Її розмір, форма і строки внесення за землі, що перебувають у приватній власності фізичних та юридичних осіб, установлюються за згодою сторін у договорі оренди. Унесення орендної плати на майбутній період оренди, як слушно зазначають Ю. Дехтяренко, О. Драпіковський, І. Іванова та ін., допускається на термін, що не перевищує один рік [11, с. 58]. Плата ж за землю державної та комунальної власності є загальнодержавним податком, який справляється у формі земельного податку та орендної плати [7, ст. 14]. Нарахування й сплата таких платежів здійснюється за різними принципами. Наприклад, у ПКУ закріплено, що розмір орендної плати за землі державної і комунальної власності визначається в договорі, проте річна сума платежу не може бути меншою: для сільськогосподарських земель розміру земельного податку, а для інших категорій земель – трикратного розміру земельного податку [7, п. 288.5 ст. 288]. Останній, до речі, починає сплачуватися з дати переходу права власності на нерухоме майно. Стосовно орендної плати, то вона також, як і земельний податок, сплачується орендарем, але після підписання відповідного договору й реєстрації права на землю. Варто зазначити, що в Україні в 2012 р. нарахована була орендна плата на суму близько 9,4 млрд грн. Проте станом на 01.01.2013 р. фактично виплачено за оренду земельних ділянок, земельних часток (паїв) 8,7 млрд грн [12]. Це, на жаль, є свідченням небажання орендарів остаточно брати на себе орендні зобов'язання й задовольнятися наявним рівнем орендної плати.

До речі, є такі громадяни, які не виявили бажання здавати свою земельну частку (пай) в оренду суб'єктам господарювання, а навпаки, виділили останню в натурі й одноосібно ведуть селянське господарство. За свідченням І. Кошкалди, у Харківській області таких громадян майже 65 тис., вони ведуть господарство на площі 419,5 тис. га [5, с. 104]. Крім того, уточнимо, що з кожним роком збільшується кількість фермерських і приватних господарств, у той час, як кількість господарських товариств, виробничих кооперативів і державних підприємств зменшується.

Таким чином, плата за землю є джерелом наповнення бюджетів, хоча в одному правовому документі орендна плата й земельний податок розмежовуються [4, ч. 1 ст. 96], а в іншому – отожднюються [7, ст. 14]. Зауважимо, однак, що насправді вищевказані платежі за своєю природою є різними, адже орендар повинен виконувати як договірні, так і податкові

зобов'язання. Запроваджується ж плата за землю з метою формування джерела коштів для фінансування заходів щодо раціонального використання й охорони земель; підвищення родючості ґрунтів; відшкодування витрат землевласників і землекористувачів, пов'язаних із господарюванням на землях гіршої якості; ведення земельного кадастру; здійснення землеустрою; проведення земельної реформи; розвитку інфраструктури населених пунктів.

Слід відзначити, що базу оподаткування плати за землю є нормативна грошова оцінка землі (далі – НГОЗ) з урахуванням коефіцієнта індексації. У разі, якщо НГОЗ не здійснено, розрахунки варто проводити з урахуванням площі земельних ділянок. НГОЗ є капіталізованим рентним доходом із земельної ділянки, який визначається центральним органом виконавчої влади з питань земельних ресурсів [7, п.п. 14.1.125 ст. 14]. Підставою для її проведення є рішення органу виконавчої влади або органу місцевого самоврядування, яке має відповідати таким Законам України, як “Про оцінку земель” і “Про оцінку майна, майнових прав та професійну оціночну діяльність в Україні”. До речі, грошова оцінка земельних ділянок може бути не тільки нормативною, а й експертною (ці види грошової оцінки суттєво відрізняються один від одного масштабом проведення та контролем якості).

Варто констатувати, що станом на 01.01.2013 р. для врахування змін у рентному доході НГОЗ за 2012 р. необхідно індексувати на коефіцієнт 1,0. Такий коефіцієнт розраховано зважаючи на індекс споживчих цін, який за 2012 р. складає 99,8 % (п. 289.2 статті 289 ПКУ [7]). Водночас підлягає індексації на коефіцієнт 3,2 нормативна грошова оцінка: 1) земель населених пунктів, яка проведена за вихідними даними станом на 01.04.1996 р.; 2) земель сільгосппризначення, проведена станом на 01.07.1995 р. (приклад розміру такої НГОЗ – у таблиці); 3) земель несільськогосподарського призначення за межами населених пунктів, проведена станом на 01.01.1997 р. Варто уточнити, що до складу третьої категорії земель не включені землі під торфовищами, надані підприємствам торфодобувної промисловості, землі під водою, природоохоронного, оздоровчого, рекреаційного, історико-культурного призначення та лісові землі. НГОЗ останніх земель має визначатися з огляду на коефіцієнт 1,879. Підкреслимо, що НГОЗ несільськогосподарського призначення, яка мала б проводитись у 2006 р., але не відбулася, у 2013 р. підлягає індексації на коефіцієнт 1,254 [6].

Дослідивши дані вищевказаної таблиці, доходимо висновку, що найвища нормативна грошова оцінка сільськогосподарських угідь Харківської обл. проведена в Краснокутському й Богодухівському районах. Найнижчий показник спостерігаємо в Борівському та Дворічанському районах. Це можна пояснити з огляду на властивості ґрунту, географічне розташування земельних ділянок. Зокрема, перші два райони (Краснокутський і Богодухівський) є Лісостеповими агроґрунтовими, а два інших – Східними степовими агроґрунтовими районами. Окрім цих агроґрунтових районів, у Харківській обл. також існує Степовий південь.

Нормативна грошова оцінка земель сільськогосподарського призначення  
в Харківській області, грн/га\*

Назва району	Категорія землі	Сільськогосподарські угіддя		
		Станом на 01 січня		
		1995	2010	2012
Балаклійський		3604,3	11533,8	20253,3
Барвінківський		3125,0	10000,0	17560,0
Близнюківський		3258,0	10425,6	18307,4
Богодухівський		4191,9	13414,1	23555,1
Борівський		2718,4	8698,9	15275,2
Валківський		4000,7	12802,2	22480,7
Великобурлуцький		3306,7	10581,4	18581,0
Вовчанський		3324,4	10638,1	18680,5
Дворічанський		2803,4	8970,9	15752,9
Дергачівський		2838,5	9083,2	15950,1
Зачепилівський		3568,4	11418,9	20051,6
Зміївський		2928,6	9371,5	16456,4
Золочівський		3701,4	11844,5	20798,9
Ізюмський		3361,9	10758,1	18891,2
Кегичівський		3875,4	12401,3	21776,6
Коломацький		3823,4	12234,9	21484,4
Красноградський		3690,6	11809,9	20738,2
Краснокутський		4342,0	13894,4	24398,6
Куп'янський		2965,2	9488,6	16662,1
Лозівський		3718,8	11900,2	20896,7
Нововодолазький		3362,9	10761,3	18896,8
Первомайський		3771,3	12068,2	21191,7
Печенізький		3404,5	10894,4	19130,6
Сахновщинський		3575,5	11441,6	20091,4
Харківський		3806,4	12180,5	21388,9
Чугувський		3655,1	11696,3	20538,7
Шевченківський		3359,1	10749,1	18875,5
Нормативна грошова оцінка земель у середньому по Харківській області		3472,9	11113,3	19514,9

\*Джерело: [5; 6; 12].

Слід зазначити також і те, що НГОЗ сільськогосподарського призначення за період з 1995 р. по 2012 р. збільшилась в 5,5 рази. Проте таке збільшення обсягів плати за землю, по-перше, чисельною групою орендарів сприймається як нововведення, що має рекомендаційний характер. А по-друге, не збігається з динамікою коштів, які спрямовуються на заходи з раціонального використання та охорони земель. Так, у 2011 р. для здійснення заходів з охорони земель Державному агентству земельних ресурсів України було надано 1404,6 тис. грн, хоча загальна сума виплат за оренду земельних часток (паїв) у цьому році становила 5,8 млрд грн [12]. До речі, порядок виділення коштів з державного бюджету для здійснення заходів із проведення земельної реформи, збереження, відтворення землі визначається урядом у постанові, дія якої продовжується з 2007 р. [10].

Принагідно також відзначимо, що порядок зарахування платежів за землю з 2011 р. закріплюється ПКУ. Бюджетний же кодекс України [2, ч. 1 ст. 69] установлює, що зарахування такої плати має відбуватися до загального фонду місцевих бюджетів, за місцем розташування земельної ділянки. Слушним, однак, є зауваження Л. Бойко і Т. Шульги, що положення чинного законодавства все ж таки не визначають прозорого алгоритму надходження й використання коштів від плати за землю [1, с. 171; 13].

Отже, економічне регулювання вітчизняних ЗОВ має як позитивні, так і негативні моменти. З одного боку, наявний розмір орендної плати порівняно з 1995 р. збільшився в декілька разів, проте, з іншого – реальна усереднена плата складає близько 500 грн за гектар (при середній нормативній грошовій оцінці 1 гектара угідь у 19514,9 грн). Розв'язати ж це питання можна, якщо законодавчо закріпити, що орендна плата має визначатися в розмірі від 3 до 7 % від НГОЗ. Крім того, в Україні наявна чисельна група орендарів, які або завищують ціни за послуги/на продукцію низької якості, що надаються орендодавцю замість грошової винагороди (орендної плати), або взагалі неспроможні сплачувати необхідні платежі за користування землею. Наслідком цього є зростання цін на сільгосппродукцію, яку вирощують орендарі, а також зменшення кількості надходжень до бюджетів і втрата основного джерела коштів для збереження, відтворення та раціонального використання земель. Звісно, можна наполягати на тому, що встановлення розміру орендної плати має договірний характер. Одразу, проте, зауважимо, що ставка податку на землю все ж таки є чітко визначеною у вітчизняному законодавстві. Виходів з такої ситуації два: 1) посилити вимоги, що висуваються до потенційних орендарів; 2) запровадити систему економічного стимулювання землеохоронних заходів, здатну розвиватися на основі пільгового режиму оподаткування й наданні кредитних пільг. Усе це вимагає внесення відповідних змін до вітчизняного законодавства – закріплення в спеціальному правовому документі, необхідність розробки якого давно назріла.

Література:

1. *Бойко Л. М.* Регулювання земельних відносин у сільському господарстві : монографія / Л. М. Бойко. – К. : ННЦ “ІАЕ”, 2011. – 316 с.
2. Бюджетний кодекс України : Закон України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // ВВР України. – 2010. – № 50-51. – С. 572.
3. *Греков Л.* Економічне стимулювання раціонального використання земель / Л. Греков, А. Юрченко, А. Мірошниченко // Землевпорядний вісник. – 2008. – № 1. – С. 34–38.
4. Земельний кодекс України : Закон України від 25.10.2001 р. № 2768-III // ВВР України. – 2002. – № 3-4. – С. 27.
5. *Кошкалда І. В.* Земельні відносини в аграрному секторі економіки України : монографія / І. В. Кошкалда. – Х. : Гриф, 2012. – 349 с.
6. Нормативна грошова оцінка земель у 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sts.gov.ua/nove-pro-podatki—novini/84984.html>.
7. Податковий кодекс України : Закон України від 02.12.2010 р. № 2755-VI // ВВР України. – 2011. – № 13-170. – С. 112.
8. Про затвердження Порядку використання коштів Державного бюджету України на оплату робіт з докорінного поліпшення земель : наказ Міністерства аграрної політики України і Міністерства фінансів України від 27.02.2002 р. № 58/136 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0411-02>.
9. Про охорону земель : Закон України від 19.06.2003 р. № 962-IV // ВВР України. – 2003. – № 39. – С. 349.
10. Про порядок використання у 2007 році коштів, передбачених у державному бюджеті для здійснення заходів з проведення земельної реформи, збереження, відтворення та забезпечення раціонального використання земельних ресурсів : постанова Кабінету Міністрів України від 07.03.2007 р. № 391 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/391-2007-п>.
11. Регулювання земельних відносин у сучасному місті : монографія / Ю. Ф. Дехтяренко [та ін.] ; ред. В. М. Вакуленко, М. К. Орлатий ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К. : НАДУ, 2009. – 156 с.
12. Тижневий звіт діяльності Голови Державного агентства земельних ресурсів України С. Тимченка: 18-23 березня 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art\\_id=151003&cat\\_id=20657](http://www.dazru.gov.ua/terra/control/uk/publish/article?art_id=151003&cat_id=20657).
13. *Шульга Т.* Орендна плата за землю як джерело бюджетних доходів, пов’язаних із природокористуванням [Електронний ресурс] / Т. Шульга // Юридичний радник. – 2008. – № 6 (26). – Режим доступу : <http://www.yuradnik.com.ua/stride/ur/index.php?m=authors&aut=738&art=688>.

*Надійшла до редколегії 03.03.2013 р.*

УДК 331:338

А. А. ПОПОВА

## **ФАКТОРНИЙ АНАЛІЗ СТАНУ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН**

*Представлено результати дослідження стану соціально-трудо­вих відносин з урахуванням впливу окремих факторів та їх груп на основі опитування працівників низки Харківських підприємств.*

**Ключові слова:** соціально-трудо­ві відносини, фактори соціально-трудо­вих відносин, опитування працівників підприємств.

*The results of research of social and labor relations for the effects of individual factors and their groups based on the interview workers of the enterprises of Kharkov.*

**Key words:** social and labor relations, factors of social and labor relations, interview workers of the enterprises.

Розвиток світової економіки та економічні досягнення кожної окремої країни безпосередньо залежать від стану соціально-трудо­вих відносин, на яких ґрунтується створення валового національного продукту. Як зазначає І. Моторна, соціально-трудо­ві відносини є історично визначеним типом соціально-економічних відносин, які виникають у трудовій та суміжних з нею сферах життєдіяльності суспільства між найманими працівниками та роботодавцями за участю держави, а також їх представників з приводу збалансування інтересів, недопущення конфронтації та досягнення соціальної злагоди [3, с. 14]. Більш повно зміст соціально-трудо­вих відносин, їх предмет, мету, особливості та кінцевий результат реалізації розкриває О. Грішнова, за визначенням якої вони являють собою “комплекс взаємовідносин між найманими працівниками і роботодавцями (суб’єктами і органами, що їх представляють) за участі держави (органів законодавчої і виконавчої влади), які пов’язані з наймом працівників, використанням та оплатою їхньої праці, відтворенням робочої сили і спрямовані на забезпечення соціальної злагоди, високого рівня та якості життя працівників, високої ефективності роботи підприємств” [1, с. 215].

Значимість соціально-трудо­вих відносин для розвитку суспільства зумовлює необхідність їх урегулювання на державному рівні шляхом застосування комплексу організаційно-економічних і правових механізмів. Очевидним є те, що для задіяння цих механізмів необхідно здійснювати моніторинг стану соціально-трудо­вих відносин, що складаються у світі, державі, її регіонах та на кожному конкретному підприємстві. Причому має сенс досліджувати не тільки загальний стан соціально-трудо­вих відносин, а й ті фактори, що його визначають. Такий підхід дозволить спрямовувати дію спеціальних механізмів державного регулювання безпосередньо на ті складові

соціально-трудова відносин, які найбільш потребують на втручання з боку держави.

Проблеми розвитку та регулювання соціально-трудова відносин в Україні відображені в наукових працях багатьох відомих науковців. Зокрема, теоретичні й практичні засади соціально-трудова відносин та їх державного врегулювання досліджували такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як О. Амоша, Д. Богиня, І. Бондар, І. Гнибіденко, О. Грішнова, Б. Данилишин, В. Данюк, М. Долішній, С. Дорогунцов, Т. Заяць, А. Колот, І. Кравченко, Г. Купалова, В. Куценко, Е. Лібанова, Н. Лук'янченко, І. Моторна, О. Новікова, В. Онікієнко, І. Петрова, В. Петух, С. Пирожков, В. Плаксов, В. Савченко, М. Семікіна, О. Уманський, Л. Фільштейн, А. Чухно, Л. Шаульська та ін. Тим не менше, низка питань, пов'язаних із дослідженням впливу окремих факторів та їх груп на загальний стан соціально-трудова відносин лишилися поза увагою фахівців або розглядаються суто з теоретичних позицій.

Метою статті є представлення факторів, що визначають стан соціально-трудова відносин, виокремлення їх груп та узагальнення результатів факторного аналізу, що ґрунтується на проведеному опитуванні працівників низки різномасштабних Харківських підприємств. Стаття також містить висновки щодо впливовості окремих факторів на стан соціально-трудова відносин та рекомендації щодо їх удосконалення, а також результати оцінювання врегульованості питань щодо оплати праці працівників, умов їх роботи та правового захисту на державному рівні.

Для виявлення та дослідження ключових проблем соціально-трудова відносин, що існують на підприємствах України, та розроблення комплексу заходів щодо їх усунення була розроблена спеціальна анкета для опитування працюючих. Проведене на низці Харківських підприємств (серед яких були промислові, торгівельні підприємства та такі, що надають послуги) анкетування носило анонімний характер, що дозволило отримати від респондентів досить відверті відповіді. Тим не менше, для ретельного аналізу стану соціально-трудова відносин на підприємствах та запровадження конкретних управлінських дій стосовно окремих груп працюючих, а також виявлення спільних для низки підприємств тенденцій опитувані зазначали і деяку інформацію, що характеризувала особу, яка надає відповіді.

Для цього до анкети були включені питання, які стосуються статі працівника, його віку та стажу роботи на підприємстві, на якому проводиться дослідження стану соціально-трудова відносин. У першій хвилі опитування взяли участь 93 працівники малих і середніх підприємств м. Харкова, з яких: 52 жінки (55,91 %) та 41 чоловік (44,09 %). Серед цих респондентів 6,45 % від кількості опитаних мали вік 26 – 35 років, 3,23 % – 36 – 45 років, 9,68 % – 46 – 54 роки, 34,41 % – 55 – 59 років та 46,24 % мали вік 60 і більше років. Загальну статеву-вікову структуру працівників досліджуваних підприємств представлено на рис. 1.



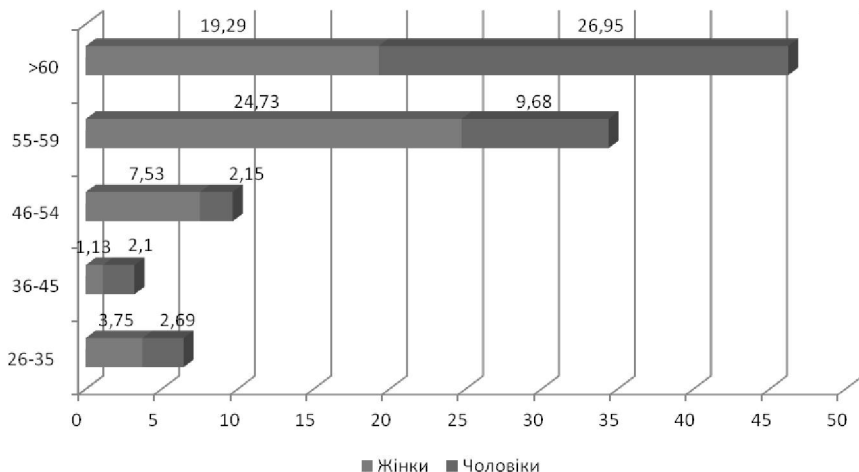


Рис. 1. Статеві-вікова структура респондентів, які взяли участь в опитуванні щодо рівня соціально-трудових відносин на підприємствах м. Харкова

У межах опитування було охоплено працівників усіх рівнів управління: вищий рівень управління, середній рівень управління та безпосередні виконавці, питома вага яких складала відповідно 4,3 %, 30,11 % та 65,59 %. (рис. 2).

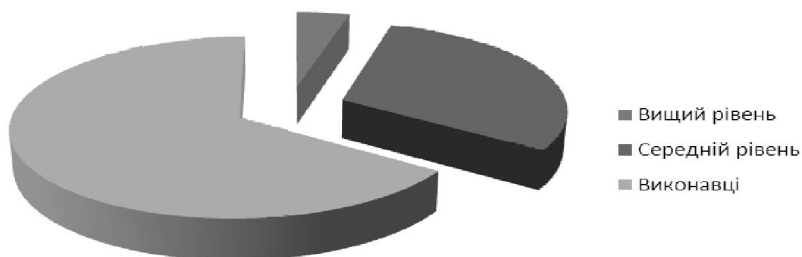


Рис. 2. Розподіл респондентів за рівнем управління

Аналіз результатів анкетування показав, що 27,96 % респондентів мали стаж роботи на підприємстві, на якому проводилося опитування, до 5 років, 30,11 % працювали від 6 до 15 років, 41,94 % – від 16 до 25 років. За рівнем освіти працівники поділилися таким чином: 9,68 % мають середню освіту, 37,63 % – середню спеціальну, 5,38 % – незакінчену вищу та 47,31 % опитаних має вищу освіту (табл.1).

Склад респондентів за стажем роботи на данному підприємстві  
із зазначенням рівня освіти

Стаж роботи	Рівень освіти				Усього, % опитаних
	середня	середня спеціальна	незакінчена вища	вища освіта	
0 – 5 років	4,3	12,9	3,23	7,53	27,96
6 – 15 років	5,38	17,2	–	7,53	30,11
16 – 25 років	–	7,53	1,08	33,32	41,93
	9,68	37,63	5,38	47,31	

Оскільки докладно стан соціально-трудових відносин на підприємстві (в організації) можна оцінити лише через ступінь задоволеності працівників за низкою вагомих факторів, під час анкетування респондентам пропонувалось проти кожного з виділених факторів поставити позначки у графах: “повністю задовольняє”, “задовольняє”, “скоріш задовольняє чим ні”, “скоріш не задовольняє” та “не задовольняє взагалі”.

Як показали попередні дослідження, у складі соціально-трудових відносин доцільно виділяти трудові відносини, що підрозділяються на економіко-трудові відносини, трудові правовідносини й соціальні відносини, та відносини у сфері людського розвитку [2, с. 33]. Тому перелік запропонованих респондентам факторів охоплював усі перелічені відносини.

Так, економіко-трудові відносини при анкетуванні були представлені через такі фактори:

- рівень оплати праці (X1);
- своєчасність виплати заробітної плати (X2);
- можливість отримання соціальної допомоги (X3);
- умови праці (зручність робочого місця, наявність усіх потрібних засобів праці) (X4);
- інтенсивність (напруженість) праці (X5);
- зв’язок між трудовими зусиллями й отримуваним доходом (X6).

Трудові правовідносини були відображені через:

- дотримання на підприємстві прав працюючих, закладених у трудовий кодекс та інші законодавчі акти держави (X7);
- виконання керівництвом вимог щодо оплати праці, умов її здійснення, соціального захисту працівників, підвищення їхньої кваліфікації тощо, прописаних у колективному договорі (X8);
- вплив колективу на створення належних умов та адекватної до витрачених зусиль (в тому числі на набуття потрібної кваліфікації) оплати праці, а також на забезпечення широкого спектру соціального захисту (X9).

Соціальні відносини на підприємстві (в організації) оцінювались працівниками, що опитувались, за такими факторами:

- швидкість залагодження соціально-трудових конфліктів, що час від часу виникають на підприємстві (X10);
- взаємовідносини працівника із безпосереднім керівником та іншими представниками керівництва організації (X11);
- взаємовідносини із іншими співробітниками (мікроклімат в колективі) (X12);
- впливовість і дієвість профспілки (X13), що має не тільки вирішувати конфліктні ситуації, а й запобігати їх виникненню через сприяння встановленню достатньої для відтворення робочої сили оплати праці, створенню гідних умов праці, забезпеченню соціального захисту працівників.

В якості факторів, що відображають соціально-трудові відносини у сфері людського розвитку, в анкеті було представлено:

- стан соціальної інфраструктури (наявність та якість закладів харчування, медичне обслуговування працівників, створення умов для відпочинку протягом робочого тижня, на вихідні та під час відпустки) (X14);
- підвищення кваліфікації працівників і перепідготовка кадрів (в тому числі у разі структурних та інших змін на підприємстві) (X15);
- зв'язок між заробітком, що отримує працівник, та рівнем освіти за профілем діяльності, його досвідом роботи тощо (X16).

При опрацюванні та узагальненні результатів опитування для оцінки прояву компонент і складових соціально-трудових відносин, було використано шкалу, за якою 1 бал отримувала відповідь “не задовольняє взагалі”, 2 бали – “скоріш не задовольняє”, 3 бали – “скоріш задовольняє чим ні”, 4 бали – “задовольняє”, 5 балів – “повністю задовольняє”. Середні оцінки кожного фактора соціально-трудових відносин представлені на рис. 3.

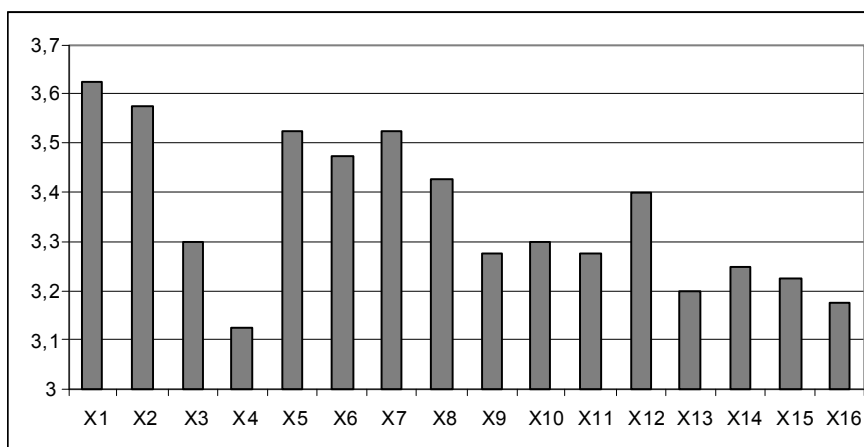


Рис. 3. Середня оцінка ступеня задоволеності за факторами соціально-трудових відносин на досліджуваних підприємствах

Отже, працівників більш-менш влаштовує рівень оплати праці (X1), своєчасність виплати заробітної плати (X2) та зв'язок між трудовими зусиллями й отримуваним доходом (X6), але станом таких факторів, як підвищення кваліфікації працівників та перепідготовка кадрів (X15), можливість отримання соціальної допомоги (X3), впливовість та дієвість профспілки (X13) працівники задоволені значно менше. Середній бал, щодо ступеню задоволеності за групами факторів, що визначають стан соціально-трудова відносин, склав: для економіко-трудова відносин – 3,47 бали, трудова правовідносин – 3,41, соціальних відносин – 3,42, та відносини у сфері людського розвитку – 3,22 бали (табл. 2).

Таблиця 2

Ступінь задоволеності за групами факторів,  
що визначають стан соціально-трудова відносин

Фактори	Питома вага респондентів, що відзначили оцінку: (у %)					середній бал
	повністю задовольняє	задовольняє	скоріш задовольняє чим ні	скоріш не задовольняє	не задовольняє взагалі	
економіко-трудова	3,23	47,13	43,91	5,37	0,36	3,47
трудова право-відносини	1,43	42,65	51,98	3,94	0	3,41
соціальні відносини	5,91	36,56	51,88	5,11	0,54	3,42
відносини у сфері людського розвитку	0,36	39,78	44,09	13,26	2,51	3,22

Крім оцінки кожного з названих вище факторів окремо один від одного респондентам було запропоновано проранжувати групи факторів, що відображають стан соціально-трудова відносин на підприємстві, відповідно до рівня їх значущості для кожного конкретного працівника. Ранги проставлялись у балах від 1 (найвищий ранг) до 4 (найменший ранг). У середньому найвищий ранг (отримала група економіко-трудова відносин (оплата праці, умови праці, її інтенсивність); 2-й ранг мають трудова правовідносини (дотримання прав працюючих, тощо); 3-й ранг належить соціальним відносинами (відносини в колективі та з керівником); а найнижчий ранг отримали відносини у сфері людського розвитку (підвищення кваліфікації тощо).

З метою визначення впливовості кожного фактора на загальний стан соціально-трудова відносин під час анкетування працівники повинні були оцінити за звичною 5-и бальною шкалою загальний рівень соціально-трудова відносин на підприємстві. Саме наявність такої узагальненої оцінки є підґрунтям для застосування математичних методів для розрахунку впливовості кожного із

включених до переліку факторів, що відображають стан соціально-трудових відносин у досліджуваних підприємствах. Крім того, при достатній кількості залучених до опитування організацій отримані висновки можуть бути використані для формування адекватного уявлення про реальний стан соціально-трудових відносин у місті, регіоні та країні в цілому. Цікавим є те, що керівники та їх заступники визначили стан соціально-трудових відносин на підприємствах значно краще ніж їх підлегли. Так, вищий рівень управління оцінив стан соціально-трудових відносин в 4 бали, середній – 3,52 бали, а нижчий – 3,24 бали.

Поряд з питаннями про особу респондента та стан соціально-трудових відносин на підприємстві до анкети було включене таке питання: чи достатньо, на Вашу думку, врегульовані питання щодо оплати праці працівників, умов їх роботи та правового захисту на державному рівні? Відповіді респондентів на це запитання розподілилися таким чином: 3 особи (3,23 % опитаних) вважають, що на державному рівні головні проблеми соціально-трудових відносин “переважно не врегульовані”, 37 осіб (39,78 %) зробили вибір на користь варіанту “недостатньо врегульовані”, переважна більшість опитаних (50 осіб або 53,76 %) вважає їх “більш-менш врегульованими” і тільки 3 особи (3,23 % опитаних) дали відповідь “повністю врегульовані” (3,23 %).

На теперішній час найбільша увага при побудові державних механізмів регулювання соціально-трудових відносин в країні має бути спрямована на економіко-трудоі відносини як найбільш вагомi для більшості працюючих, та на відносини у сфері людського розвитку, які є найменш врегульовані, але дуже важливі для подальшого суспільного розвитку. Саме такі напрямки можуть стати пріоритетними для наступних досліджень у сфері державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні. Крім того, з метою підвищення ґрунтовності та кола рекомендацій щодо вдосконалення механізмів державного регулювання соціально-трудових відносин на черзі продовження опитування працюючих для збільшення кількості респондентів, а також визначення кількісних характеристик впливовості кожного з факторів та груп факторів на стан соціально-трудових відносин на досліджуваних підприємствах.

#### Література:

1. *Грішнова О. А.* Економіка праці та соціально-трудоі відносини / О. А. Грішнова. – К. : Знання, 2004. – 535 с.
2. *Коротич А. А.* Сутність соціально-трудових відносин / А. А. Коротич (Попова) // Менеджер. Вісник Донецького державного університету управління. – Донецьк : ДонДУУ, 2012. – № 3 (61). – С. 30–34.
3. *Моторна І. І.* Соціально-трудоі відносини: формування та розвиток : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.07 / І. І. Моторна. – К., 2009. – 20 с.

*Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.*

УДК 331.522

*І. М. ШУРМА*

## **НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМ ЗАХИСТОМ ОСІБ З ОБМЕЖЕНИМИ МОЖЛИВОСТЯМИ**

*Визначено особливості системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями. Розглянуто основні проблеми та протиріччя державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями. Запропоновано напрямки удосконалення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями в сучасних умовах.*

**Ключові слова:** система державного управління, соціальний захист, особи з обмеженими можливостями, соціальне партнерство.

*The features of the system of state administration by social defence of persons are definite with the limited possibilities. Basic problems and contradictions of state administration by social defence of persons with limited are considered to possibilities. Directions of improvement of the system of state administration by social defence of persons are offered with the limited possibilities in modern terms.*

**Key words:** system of state administration, social defence, persons with the limited possibilities, social partnership.

Президент України В. Янукович у 2012 р. запропонував масштабні, очікувані суспільством і стратегічно виважені соціальні ініціативи, які адресовані різним категоріям громадян: тим, хто здатний заробляти на життя, тим, хто не може себе забезпечувати, а також людям з обмеженими можливостями. Президент зазначив: “Необхідно дійти розуміння, що в сучасному світі соціальна політика є інвестицією у людський капітал – головний ресурс економіки, а не є тягарем для бюджетних виплат. Зі стартом нових соціальних ініціатив ми робимо крок за кроком до людини, яка потребує соціального захисту і уваги держави” [5].

Основними тезами соціальних ініціатив Президента України є поступове впровадженні нової соціальної політики через виправлення механізмів перерозподілу доходів, подолання глибокого майнового розриву, сприяння розвитку середнього класу, створення ефективної системи захисту населення, в тому числі інвалідів від соціальних ризиків.

Дослідженням з питань соціального захисту осіб з обмеженими можливостями та аналізу особливостей і проблем системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями присвятили свої праці такі науковці, як С. Бичков, С. Богданов, Г. Гаврюшенко, С. Мельник,

Е. Лібанова, І. Розпутенко, А. Шевцов та ін. Однак залишаються невирішеними чимало питань стосовно визначення напрямків вдосконалення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями.

Метою статті є визначення напрямків удосконалення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями в Україні в сучасних умовах.

В основу соціальних ініціатив Президента України покладено принцип адресності, справедливості, дотримання інтересів кожної людини, а головним лейтмотивом нової соціальної політики визначено, що не людина йде до держави зі своїми проблемами, а сама влада виявляє проблеми людини та допомагає їй. Нові ініціативи глави держави полягають у комплексному покращенні якості життя громадян, в тому числі інвалідів [5].

Так, з липня 2012 р. малозабезпеченим пенсіонерам та інвалідам з 80 до 100 % підвищився рівень прожиткового мінімуму, до якого буде призначатися державна соціальна допомога. Завдяки цьому збільшений розмір допомоги отримали малозабезпечені пенсіонери та інваліди – в середньому на 168 грн щомісяця. Усім інвалідам війни до Дня Перемоги в 2012 р. забезпечено виплату одноразової допомоги майже вдвічі більшої за торішню, її розмір залежно від групи інвалідності становив від 1720 до 2200 грн. Інвалідам-шахтарям та іншим особам, котрі постраждали на виробництві, та членам їхніх сімей осучаснено страхові виплати на коефіцієнт підвищення номінальної заробітної плати штатних працівників у галузях економіки. Таке підвищення в 2012 р. отримали майже 310 тис. осіб. Крім того, розпочалося осучаснення цих виплат за минулі роки, завдяки чому близько 190 тис. осіб отримали додатково в середньому 400 грн на місяць. Також на державному рівні заплановано розв'язати багаторічну проблему 283 тис. людей з особливими потребами і в повному обсязі забезпечити їх протезами і колісними кріслами [4].

Слід зазначити, що з-поміж європейських стандартів, запровадження яких доконечна умова входження нашої країни до континентальної спільноти, вкрай важливою є норма щодо забезпечення рівноправної участі громадян з інвалідністю в суспільному житті. Про це саме йдеться в Європейській соціальній хартії, до якої приєдналася Україна [8].

У сучасних умовах в Україні реалізується медична модель інвалідності, за якою людину розглядають як хворого пацієнта, якого потрібно лікувати, реабілітувати, надавати медичні послуги. А європейське суспільство вже перейшло до соціально-правової моделі, що означає, що інвалідність як поняття виникає тільки тоді, коли людина стикається з бар'єром суспільства, скажімо, із проблемами архітектурної чи інформаційної доступності. З позицій цієї моделі інвалідності для людини повинні бути створені всі умови, щоб вона могла вести повноцінне життя і реалізовуватися в будь-якій сфері суспільного життя.

Нова епоха розвитку України (1990-і рр.) почалася з інтернатів-резервацій для дітей і дорослих з інвалідністю і подачкою для них у вигляді мізерної пенсії.

Тоді як цивілізований світ вже давно прийшов до так званої соціальної моделі інвалідності і програм соціальної інтеграції людей з обмеженими фізичними можливостями. У результаті сформувалася нова реабілітаційна філософія – людина з інвалідністю сприймається і як об'єкт, і як суб'єкт соціальної політики, що передбачає створення для неї умов для реалізації потенційних здібностей, її інтеграції в суспільство [6].

Слід зазначити, що від питання про модель інвалідності залежить вектор еволюції взаємовідносин особи з інвалідністю і суспільства, розвиток відповідної соціально-правової і економічної інфраструктури галузі, державної допомоги цим людям, напряму підготовки кадрів тощо.

Медична модель інвалідності концентрує увагу на відновному лікуванні, фізичної реабілітації особи з обмеженнями життєдіяльності, соціальна – на створенні зовнішніх умов (соціальних і фізичних), адаптованих до життєдіяльності цієї людини. Останнє прихильники соціальної моделі вважають достатнім для компенсації цих обмежень і відміну інвалідності людини. І хоча соціальна модель інвалідності є, безперечно, більш прогресивною, ніж медична, обидві вони недостатньо враховують особливий чинник соціальної реабілітації, внутрішньої психологічної і компетентнісної готовності інваліда до соціалізації. З іншого боку, не можна забувати, що саме проблеми, пов'язані зі здоров'ям, є початковою точкою інвалідизації людини і формування вторинних, соціально обумовлених дефектів розвитку.

Тому логічним є діалектичний синтез медичної і соціальної моделі інвалідності із включенням третього, особистісного (психолого-педагогічного) чинника. Тобто людину з обмеженнями життєдіяльності необхідно розглядати в цілісній єдності його психічних, соціальних і біологічних особливостей, що враховує одночасно медичний, соціальний і особистісний аспекти реабілітації. Ця модель інвалідності називається несоціальною, вона відображає останні тенденції реального розвитку системи спеціальної освіти, реабілітації і соціальної інтеграції дітей і дорослих з інвалідністю за рубежом [Там же].

Тому держава має спрямовувати свої зусилля на допомогу особам з інвалідністю в їх адаптації і інтеграції в сучасне суспільство, на створення умов для їх освіти, комплексної медико-соціальної і професійної реабілітації, експертну роботу і розробку державних і недержавних програм у сфері освіти, реабілітації і державної соціальної політики відносно дітей і дорослих з інвалідністю.

Обмежуватися тільки соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями – це дуже спрощений підхід до проблеми “інваліди і суспільство”. Один з найпоширеніших міфів про інвалідність виходить з так званої моделі об'єкта жалості. Головним соціальним завданням у рамках цієї моделі є захист такої людини від “поганого навколишнього світу” шляхом відособлення його від суспільства, створення комфортних умов обмеженого існування. Питання особистого розвитку, освіти, самоактуалізації, професійного зростання при такому підході автоматично виключаються з парадигми соціальної реабілітації і коректувально-виховної роботи. Ця модель має руйнівний вплив на розвиток



особистості, на прагнення її до самореалізації, перешкоджає досягненню мети формування стилю “незалежного життя”. Насправді необхідно створити умови для самореалізації людини з обмеженнями життєдіяльності [6].

Суспільство повинне усвідомити, що розумовий потенціал нації криється і в людях з фізичними обмеженнями, але з високим інтелектом. При цьому фізичні обмеження і є тими обставинами, які, зокрема, спонукають таких громадян залишатися у своїй країні і підвищувати свій інтелектуальний рівень. Тому держава в умовах демографічної кризи повинна відповідально підходити до питання, як привернути цих громадян до активної професійної діяльності, створити умови для їх навчання в вищих навчальних закладах.

Отже, пріоритетним завданням соціальної політики держави має стати створення людям з обмеженими фізичними можливостями умов для повноцінної адаптації в суспільстві шляхом здобуття конкурентної професії, відновлення працездатності та забезпечення реальної зайнятості – важливих складових соціальної та професійної реабілітації.

Усталений стереотип, що інвалід не може бути повноправним і повноцінним працівником, останніми роками помітно похитнувся: на вітчизняний ринок праці, котрий, як відомо, істотно потерпає від нестачі кваліфікованих кадрів, дедалі впевненіше приходять люди з особливими потребами, які пред’являють посвідчення про професію, здобуту у всеукраїнському центрі професійної реабілітації інвалідів (ВЦПІ), принципово новій державній установі Міністерства праці та соціальної політики [8].

Всеукраїнський центр професійної реабілітації інвалідів, де впроваджується кращий європейський досвід, представляє собою систему комплексної реабілітації інвалідів, яка включає не лише професійну підготовку за робітничими професіями, але й соціальну, психологічну реабілітацію та медичний супровід [7].

Центр здійснює професійну підготовку за кількома напрямками. Особлива увага приділяється підготовці кадрів для соціально-сервісних центрів (швачки, перукарі, спеціалісти з ремонту взуття), малого бізнесу і підприємництва (секретарі керівника, оператори комп’ютерного набору, слюсарі з ремонту автомобілів, бджолярі, вишивальниці), установ соціальної сфери (соціальні робітники). Професійна підготовка здійснюється за сучасними модульними технологіями, розробленими Українським міжгалузевим центром модульного навчання, що дозволяють врахувати можливості слухача і вимоги роботодавців до змісту, форм, режиму навчання, рівня отриманої кваліфікації.

До навчальної програми включено “Основи ринкової економіки”, “Основи трудового законодавства”, “Техніка пошуку роботи”, що сприяють загальному розвитку слухачів, дають їм можливість краще орієнтуватися в сучасних соціально-економічних умовах. Здійснюється й факультативна підготовка слухачів за спецкурсом “Основи підприємницької діяльності” [Там же].

Професійне навчання тісно поєднується із заходами соціальної та психологічної реабілітації, медичного супроводу. Адже, щоб підготувати людину з обмеженими

фізичними можливостями до активного життя в соціумі, крім професійних знань їй потрібно дати можливість впевнитися у власних силах. Отже, треба створити умови для зміцнення фізичного статусу, налаштувати на здоровий спосіб життя, допомогти побороти страхи та комплекси, пов'язані з інвалідністю, навчити відстоювати свої законні інтереси, а свої недоліки перетворювати на переваги. І тут має бути індивідуальний підхід до кожного. Для виконання індивідуальної програми реабілітації в Центрі створюється “група підтримки” слухача, до якої входять спеціалісти – лікарі, педагоги, практичні психологи, фахівці з соціальної роботи. Після різнопланової діагностики та медобстеження здійснюється психологічна та соціальна індивідуальна групова робота, культурно-виховні заходи, застосовуються методи фізіотерапевтичного впливу, лікувальної фізкультури, масажу, ароматерапії, гідрокінезотерапії, бальнеолікування тощо [7].

На наш погляд, Всеукраїнський центр професійної реабілітації інвалідів має поглиблювати співпрацю з Міжнародною організацією праці, громадськими організаціями інвалідів, науково-дослідними та освітніми установами країни, а також проводити спільні наукові дослідження в галузі професійної реабілітації та зайнятості осіб з обмеженими фізичними можливостями, розумовою відсталістю та психічними розладами, що дозволить Центру вийти на вищий щабель розвитку, посилить його роль як координатора, прискорить запровадження сучасних освітніх і реабілітаційних технологій і в результаті сприятиме активізації процесів інтеграції інвалідів у суспільне життя. Необхідно активно поширювати інформацію про переваги профреабілітації серед інвалідів, їхніх близьких, залучати до цієї справи місцеві органи влади, громадські організації, адже людина з обмеженими можливостями, яка вирішила змінити своє життя, обов'язково має знати: держава допоможе їй самореалізуватися, знайти гідну роботу і оплату за неї.

Тепер на державному рівні необхідно сформувати механізм, за яким навчений і морально готовий інвалід не потрапить під скорочення, успішно пройде адаптацію в колективі, стане повноцінним і повноправним працівником. До речі, цьому сприятиме спільна програма двох міжнародних інституцій – Програми розвитку ООН та МОП і Мінпраці та Всеукраїнського центру професійної реабілітації інвалідів щодо забезпечення соціальної інтеграції людей з фізичними вадами шляхом їхнього доступу до праці. Тобто, одним з головних напрямків безбар'єрності в її європейському розумінні – це якісна освіта з обов'язковим працевлаштуванням та гарантією для інваліда не втратити робочого місця.

Найскладніший аспект рівноправної участі громадян з інвалідністю в суспільному житті – рівний доступ до зайнятості людей з обмеженими можливостями, оскільки вимагає комплексного підходу. Адже залишається не вирішеною низька конкурентоспроможність осіб з інвалідністю. З цієї метою фахівцям Державної служби зайнятості необхідно проводити цілеспрямовану роботу щодо надання послуг, які сприяють вирішенню цієї проблеми шляхом професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації безробітних відповідно до потреб ринку праці та замовлень роботодавців.

Існуючий норматив по працевлаштуванню інвалідів, який визначено статтею 19 Закону України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні”, і становить 4 % середньооблікової чисельності штатних працівників особового складу за рік, а якщо на підприємстві працює від 8 до 25 осіб, – у кількості одного робочого місця [1], досить часто роботодавцями не виконується. Більше того, не всі роботодавці сплачують адміністративно-господарські санкції, що передбачені статтею 20 вищевказаного Закону. Тому Фонд соціального захисту інвалідів має посилити позовну роботу зі стягнення адміністративно-господарських санкцій з підприємств-боржників, які не виконали норматив по працевлаштуванню інвалідів.

Головним завданням для працівників Фонду повинно стати проведення роз’яснювальної роботи серед роботодавців щодо необхідності та доцільності створення робочих місць для інвалідів. Крім цього, необхідно постійно вести роз’яснювальну роботу з роботодавцями щодо умов отримання дотацій на створення спеціальних робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю (інструкції з надання фінансової допомоги на поворотній і безповоротній основі та цільової позики за рахунок сум адміністративно-господарських санкцій та пені, що надходять до державного бюджету за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів затверджені наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 06.09.2010 р. № 270 та положень постанови Кабінету Міністрів України від 23.11.2011 р. № 1234 “Про внесення змін до Порядку надання дотації роботодавцю за рахунок коштів Фонду соціального захисту інвалідів на створення спеціальних робочих місць для інвалідів, зареєстрованих у державній службі зайнятості” [3]), про заповнення нормативу робочих місць і порядок накладення штрафних санкцій за невиконання нормативу робочих місць для працевлаштування осіб з інвалідністю, про надання безпроцентної позики роботодавцям для закупівлі обладнання. Важлива роль має відводитися неформальному підходу у виконанні підприємствами нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів та необхідності паспортизації робочого місця на підприємствах з метою працевлаштування людей із особливими потребами.

На державному рівні необхідно сприяти системному розвитку центрів медико-соціальної і професійної реабілітації інвалідів, навчально-реабілітаційних центрів для дітей-інвалідів, адже функціонування центрів комплексної реабілітації людей з інвалідністю сьогодні є світовим трендом. Це динамічні структури, колективи яких складаються з міждисциплінарних команд, відкритих до впровадження інтегральних навчально-реабілітаційних технологій, передових світових інноваційних методик, відкритих до ефективної взаємодії з батьками, фахівцями, вченими, державними і недержавними структурами. Багато таких центрів створено суспільними організаціями, людьми з інвалідністю або їх батьками. І хоча в них досить часто немає стабільного фінансування, проте вони не так забюрократизовані і обмежені у своїй діяльності, як державні. Вони першими почали використовувати новітні моделі інвалідності – соціальну на відміну від медичної.

Так, у м. Львові 29 березня 2012 р. відбулось відкриття Ресурсного центру інформаційних технологій для осіб із особливими потребами. Зважаючи на необхідність інтеграції осіб із обмеженими фізичними можливостями у суспільні процеси, Ресурсний центр працюватиме за напрямками: навчальний процес для інвалідів усіх нозологій – комп'ютерні курси, які вестимуть особи з вадами зору; лабораторія швидкого реагування, яка забезпечуватиме друкування абетки шрифтом Брайля, підручників та іншої навчальної літератури; медіабібліотеки, тобто бібліотеки, у яких надаватимуться відео, аудіо диски та книжки шрифтом Брайля для користування інвалідам; курси англійської мови, які проводитимуть викладачі. Окрім цього передбачається використання новітніх технологій для друкування цифрових книг, що “розмовляють” у форматі DAISY [2].

На наш погляд, доцільно створити такі Ресурсні центри інформаційних технологій для осіб із особливими потребами за відповідної державної підтримки в усіх регіонах країни, як на обласному, так і на районному рівнях.

Важливим напрямком сприяння у працевлаштуванні осіб з інвалідністю в сучасних умовах є соціальне партнерство, сторонами якого мають виступати представники органів виконавчої влади регіонів, відділення Фонду соціального захисту інвалідів, спеціалісти служби зайнятості, роботодавці, особи з інвалідністю з метою пошуку роботи.

Тому необхідно на всіх рівнях державного управління акцентувати увагу на прикладах соціально відповідального ставлення роботодавців до проблеми створення окремих спеціальних чи пристосованих робочих місць для інвалідів відповідно до індивідуальних програм реабілітації, аналізувати можливості конкретних підприємств прийняти на роботу осіб з інвалідністю, обговорювати нормативно-правові акти, в рамках яких здійснюються заходи із трудової реабілітації громадян з обмеженими фізичними можливостями. Важлива роль має відводитися неформальному підходу у виконанні підприємствами нормативу робочих місць для працевлаштування інвалідів та необхідності паспортизації робочого місця на підприємствах з метою працевлаштування людей із особливими потребами. Ефективна спільна робота дозволить людям з інвалідністю розраховувати на допомогу у працевлаштуванні, а роботодавцям – на всебічно допомогу та підтримку від держави у цьому питанні.

Таким чином, в умовах браку матеріальних ресурсів для виконання програм із соціальної реабілітації громадян з інвалідністю система державного управління потребує нових методологічних підходів і соціальних технологій для ефективного функціонування цієї сфери. Зокрема, це стосується питань фінансового і нормативно-правового забезпечення робочих місць для людей з інвалідністю, забезпечення громадян технічними засобами реабілітації, діяльності системи центрів соціальної і професійної реабілітації. На державному рівні необхідно підвищувати ефективність заходів щодо працевлаштування осіб із обмеженими можливостями, надання їм психологічної підтримки, підвищення мотивації інвалідів до праці та рівня їх обізнаності щодо своїх прав та обов'язків роботодавців у цій сфері, що буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
2. Відкриття Ресурсного центру у Львові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ispf.gov.ua/ShowArticle.aspx?ID=1135>.
3. Мельник С. Законодавчо-нормативне забезпечення державної соціальної політики щодо інвалідів / С. Мельник, Г. Гаврюшенко // Україна: аспекти праці. – 2010. – № 6. – С. 16–20.
4. Метою соціальних ініціатив Президента є поліпшення якості послуг і їх адресності // Урядовий кур'єр. – № 50 (4694). – 2012. – С. 1-2. – (20 березня).
5. Про нову соціальну політику [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ispf.gov.ua/ShowArticle.aspx?ID=1118>.
6. Професор Андрей Шевцов: “Адекватному пониманию проблем инвалидов мешают мифы в общественном сознании” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zn.ua/SOCIETY/professor\\_andrey\\_shevtsov\\_adekvatnomu\\_ponimaniyu\\_problem\\_invalidov\\_meshayut\\_mify\\_v\\_oestvennom\\_s-103477.html](http://zn.ua/SOCIETY/professor_andrey_shevtsov_adekvatnomu_ponimaniyu_problem_invalidov_meshayut_mify_v_oestvennom_s-103477.html).
7. Середовище рівних можливостей [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.vcpri.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=41&Itemid=67&lang=uk](http://www.vcpri.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=41&Itemid=67&lang=uk).
8. Шлях до безбар'єрності: освіта плюс робота [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://http://www.vcpri.com.ua/index.php?option=com\\_content&view=article&id=40&Itemid=66&lang=uk](http://http://www.vcpri.com.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=40&Itemid=66&lang=uk).

*Надійшла до редколегії 03.06.2013 р.*

УДК 351.746: 614.8

*В. Ю. НАЗАРЕНКО*

## **ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ МЕХАНІЗМ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОЖЕЖНОЮ БЕЗПЕКОЮ В УКРАЇНІ**

*Надано визначення організаційно-правовому механізму державного управління пожежною безпекою. Здійснено аналіз складових організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.*

**Ключові слова:** державне управління; пожежна безпека; організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою.

*A definition of the legal-organizational mechanism for public administration of fire safety has been given. The constituents of the legal-organizational mechanism for public administration of fire safety have been analyzed.*

**Key words:** public administration, fire safety, legal-organizational mechanism for public administration of fire safety.

З початку проведення досліджень у галузі “Державне управління” науковців цікавили питання теоретико-методологічного обґрунтування механізмів державного управління, адміністративно-організаційних напрямів державотворення, функцій, структури, повноважень і особливостей органів державної влади усіх рівнів.

Різноманітні наукові школи та колективи здійснювали як загальні дослідження механізмів державного управління, тобто вивчали складові механізми державного управління, а саме: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби, так і дослідження конкретних механізмів державного управління окремими галузями і сферами суспільного життя.

У цьому контексті слід наголосити, що українськими науковцями не достатньо уваги приділено дослідженню механізму державного управління пожежною безпекою взагалі і організаційно-правовому механізму державного управління пожежною безпекою зокрема.

Процес розробки та реалізації дієвих заходів, спрямованих на мінімізацію ризику виникнення пожеж і зменшення розміру можливого збитку при загорянні, здійснюється шляхом вирішення задач щодо формування та впровадження організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

У той же час, на теренах української науки, питанню розробки конкретних висновків і пропозицій щодо вдосконалення організаційного і правового механізму державного управління пожежною безпекою в Україні присвячено не надто багато наукових праць. У цьому контексті можна згадати дослідження В. Доманського, який, вивчаючи пожежну безпеку як складову національної безпеки України та іманентну функцію держави, наголошував, що “організаційно-правові аспекти розвитку системи забезпечення пожежної безпеки в Україні є одними з ключових питань національної безпеки, оскільки вони стосуються не просто участі пожежної охорони України в ліквідації тих або інших негативних факторів, а її спроможності запобігати появі подібних факторів шляхом використання важелів адміністративно-правового управління” [1].

Аналізуючи праці інших науковців [3; 11–14], можна дійти висновку, що в кожному конкретному випадку автори розглядали різні аспекти та підходи до вивчення організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою. У той же час, поза увагою залишався саме організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою з його цілями, принципами, функціями, методами, інформацією, технологією та технічними засоби, що призводило до втрати комплексності у вищезгаданих дослідженнях.

Мета статті – розробка та обґрунтування організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою в Україні, що буде спрямований на розв’язання проблем, пов’язаних з безпечною життєдіяльністю людини, суспільства і держави в цілому.

Системність кожного окремого дослідження полягає в тому, наскільки повно зроблено аналіз складових досліджуваного об’єкта. У нашому випадку об’єктом

виступає організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні. Тому спочатку надамо визначення власне зазначеному механізму, а потім, через характеристику його складових, обґрунтуємо потребу застосування у державному управлінні пожежною безпекою.

Зупинимось на визначенні поняття “організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою” шляхом використання фразеологічного аналізу та розбиття поняття на окремі фразеологічні сполучення, а саме: “організаційно-правовий механізм державного управління” та “пожежна безпека”.

Досліджуючи організаційно-правовий механізм державного управління, слід зупинитись, власне на визначенні механізму державного управління.

На нашу думку, одне із точних визначень механізму державного управління надано в “Енциклопедії державного управління”: “спосіб розв’язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовна реалізація дій, які базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних форм і методів управління” [5].

Розглядаючи механізм державного управління як систему, О. Федорчак наголошує, що така система “призначена для практичного здійснення державного управління та досягнення поставлених цілей, яка має визначену структуру, методи, важелі, інструменти впливу на об’єкт управління з відповідним правовим, нормативним та інформаційним забезпеченням” [15].

Узагальнюючи певну кількість підходів до визначення механізму державного управління, О. Радченко дає найбільш вдале, на нашу думку, визначення цього поняття, наголошуючи, що “механізм державного управління – це системна сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має на меті реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем за рахунок державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил” [10].

У працях окремих науковців можна знайти й визначення конкретно організаційно-правового механізму державного управління. Так, М. Попов, досліджуючи організаційно-правовий механізм державного управління у сфері гендерної політики, наголошує, що “щодо гендерної сфери: організаційно-правовий механізм державного управління – це система органів державного управління, створених з метою реалізації гендерної ідеології у різних сферах суспільного життя та здійснення гендерних стратегій на основі конституційно-правових норм, прийнятих у державі” [6]. У свою чергу, Г. Фердман підкреслює, що “організаційно-правовий механізм державного управління – це сукупність управлінських ланок, що розміщені в суворій супідлеглості і забезпечують взаємозв’язок між управлінською та керованою системами на основі комплексу прийомів, засобів і способів юридичного впливу” [16].

Отже, організаційно-правовий механізм державного управління – це сукупність публічних інституцій (включаючи як органи влади, так і інститути громадянського суспільства), які створені для розв’язання певних суперечностей, подолання чи попередження проблем у суспільстві та діють на основі конституційно-правових норм прийнятих у державі.

Аналіз нормативно-правової бази щодо пожежної безпеки в Україні дозволяє погодитись з тим, що “пожежна безпека – це відсутність неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж та пов’язаної з ними можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям і довкіллю” [2; 9].

Ураховуючи значення фразеологічних сполучень надамо визначення поняття “організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою”, під яким ми, власне, розуміємо діяльність публічних інституцій, які діють на основі конституційно-правових норм і створенні з метою вироблення та реалізації державної політики пожежної безпеки щодо забезпечення неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж, попередження та подолання можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям та довкіллю.

Визначивши організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою, зупинимось на характеристичі його складових.

Як наголошують науковці, “склад елементів та порядок функціонування механізму державного управління визначається метою, засобами впливу на об’єкт, зв’язками між елементами системи, наявністю ресурсів та можливостей конкретної ситуації. Обов’язковими складовими є: цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби” [5].

Отже, є потреба зупинитись на аналізі саме обов’язкових складових організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою.

З повною відповідальністю можна наголосити на тому, що організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою має декілька цілей, а саме:

- вироблення та реалізація державної політики пожежної безпеки;
- забезпечення неприпустимого ризику виникнення і розвитку пожеж;
- попередження та подолання можливості завдання шкоди живим істотам, матеріальним цінностям та довкіллю.

Окресливши цілі, зупинимось на базових принципах організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою. Аналіз нормативно-правового поля дає підстави стверджувати, що такими принципами є:

- гарантування та забезпечення державою конституційних прав громадян на захист життя, здоров’я та власність;
- комплексність підходу до вирішення завдань пожежної безпеки;
- пріоритетність завдань, спрямованих на рятування життя та збереження здоров’я громадян;
- максимально можливе економічно обґрунтоване зменшення ризику виникнення пожеж;



- централізація управління, єдиноначальність, підпорядкованість, статутна дисципліна пожежної охорони;
- гласність, прозорість, вільне отримання та поширення публічної інформації про стан пожежної безпеки, крім обмежень, встановлених законом;
- добровільність – у разі залучення громадян до здійснення заходів пожежної безпеки, пов'язаних з ризиком для їхнього життя і здоров'я;
- відповідальність посадових осіб органів державної влади та органів місцевого самоврядування за дотримання вимог законодавства з питань пожежної безпеки;
- виправданий ризик і відповідальність керівників сил пожежної охорони за забезпечення безпеки під час проведення аварійно-рятувальних та інших невідкладних робіт.

Наступним кроком є визначення функцій організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою. У цьому контексті маємо наголосити на тому, що досліджуваний механізм є складним з огляду на поєднання в ньому природи двох механізмів: організаційного та правового. Саме це й обумовило визначення функцій, до яких можемо віднести такі:

- розробка та затвердження загальнодержавних правил пожежної безпеки, обов'язкових для всіх підприємств, установ і організацій, громадян;
- установа порядку розгляду та затвердження положень, інструкцій, інших нормативних актів, розробка типових документи з питань пожежної безпеки;
- узгодження проектів державних і галузевих стандартів, норм, правил, технічних умов і інших нормативно-технічних документів з питань пожежної безпеки, а також інші проектні рішення;
- здійснення контролю за дотриманням вимог законодавства з питань пожежної безпеки керівниками органів виконавчої влади, місцевих органів самоврядування, керівниками та іншими посадовими особами підприємств, установ і організацій, а також громадянами;
- прийом в експлуатацію будинків, споруд і інших об'єктів, а також відведення територій під будівництво, проведення випробувань нових зразків пожежонебезпечних приладів, устаткування та іншої продукції;
- проведення експертизи (перевірки) проектної та іншої документації, а також стану пожежної безпеки об'єктів на відповідність нормативним актам по пожежній безпеці та у встановленому порядку надання дозволу на введення в експлуатацію нових і реконструйованих об'єктів виробничого та іншого призначення, впровадження нових технологій, передачу у виробництво зразків нових пожежонебезпечних приладів, устаткування і іншої продукції, на оренду приміщень і початок роботи знову створених підприємств;
- проведення відповідно до законодавства перевірок та дізнання за повідомленнями і заявами про злочини, пов'язані з пожежами та порушеннями правил пожежної безпеки;
- проведення в загальноосвітніх, професійних науково-виховних, вищих навчальних закладах, закладах підвищення кваліфікації та перепідготовки кадрів,

на підприємствах, в установах і організаціях контролю за підготовкою працівників, учнів і студентів з питань пожежної безпеки;

– перевірка наявності документів на проведення пожежонебезпечних робіт.

Наступною складовою організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою є методи. У цьому контексті мається на увазі спосіб впливу суб'єкта на об'єкт.

Традиційно до них відносять: примус; переконання; адміністративні; психологічні.

Усі зазначені методи якнайкраще можуть бути використанні в організаційно-правовому механізмі державного управління пожежною безпекою.

Зупинимось детальніше на їх характеристичі. Загальні методи впливу поділяються на примус та переконання. Примус складається з дисциплінарних, адміністративних, матеріальних, кримінально-процесуальних заходів. Сутність його полягає у формуванні поведінки об'єкта управління проти його волі, при цьому суб'єкт управління може впливати примусово на моральну, матеріальну, організаційну, фізичну, психологічну сферу об'єкта управління з метою його упорядкування. Примус на відміну від переконання застосовується спеціально уповноваженими суб'єктами управління в межах їх правової компетенції. Адміністративний примус може здійснюватись через заходи адміністративного попередження, заходи адміністративного припинення (пониження), заходи адміністративно-процесуального забезпечення і адміністративного стягнення.

Переконання складається із таких заходів: агітації, виховання, роз'яснення, показ позитивного досвіду, заохочення, обговорення поведінки. Ці заходи являють собою заходи правового і неправового характеру, які проводяться державними та громадськими органами, з метою формування у громадян розуміння необхідності чіткого виконання вимог законів та інших правових актів. Адміністративні методи управління характеризуються підпорядкуванням волі керованого об'єкта волі управляючого суб'єкта за схемою “влада – підпорядкування” і поділяються на: адміністративно-правові та адміністративно-організаційні методи. Адміністративно-правові поділяються: а) за юридичними ознаками – на нормативні, індивідуальні (накази, вказівки, розпорядження, рішення); б) за формою вирішення – на адміністративно-правові й адміністративно-організаційні; в) за способом впливу на об'єкт управління – на зобов'язуючі виконати певні дії, уповноважуючі виконати зазначені дії, заохочувальні до виконання соціально-корисних дій, заборонні (обмежуючі) виконання тих чи інших дій; г) за формою припису – на категоричні (імперативні), делегуючі, рекомендаційні, диспозитивні.

Психологічні методи управління спрямовані на регулювання відносин між людьми шляхом оптимального підбору та розстановки персоналу, до яких належать: методи професійного підбору та навчання; методи психологічного стимулювання (мотивації); методи комплектування малих груп і колективів; методи гуманізації праці.

Особливе місце в системі методів управління займають методи адміністративно-правового регулювання (імперативний, диспозитивний), які у своєму змісті охоплюють сукупність правових способів, що застосовуються державою для забезпечення регулюючої дії впливу норм адміністративного права. Вони реалізуються шляхом: 1) використання приписів (установлення обов'язків); 2) встановлення заборон; 3) надання дозволів.

Наступний крок характеристики складових – інформація про функціонування.

Інформацію з питань функціонування організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою становлять відомості про пожежі, що прогножуються або виникли, з визначенням їх класифікації, меж поширення і наслідків, а також про способи та методи захисту від них.

Органи управління пожежною безпекою зобов'язані надавати населенню через засоби масової інформації оперативну та достовірну інформацію, а також інформувати про свою діяльність з питань забезпечення пожежної безпеки, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі.

Інформація має містити дані про суб'єкт, який її надає, та сферу його діяльності, про природу можливого ризику під час аварій, включаючи вплив на людей та навколишнє природне середовище, про спосіб інформування населення в разі загрози або виникнення пожежі та поведінку, якої слід дотримуватися.

У свою чергу, до технологій і технічних засобів зв'язку організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою належать засоби зв'язку, комп'ютерна техніка, засоби масового оповіщення щодо виникнення ризику пожежі тощо.

Отже, запропоноване визначення організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою розкриває сутність його функціонування, яке спрямоване на вироблення та реалізацію державної політики у сфері пожежної безпеки.

Як і кожному механізму державного управління організаційно-правовому механізму державного управління пожежною безпекою властивий набір загальноприйнятих складових, а саме наявні цілі, принципи, функції, методи, інформація, технологія та технічні засоби.

З огляду на зазначене слід наголосити на тому, що подальші дослідження організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою мають бути спрямовані на вдосконалення як кожної окремою складовою, так і всього механізму в цілому, що в результаті має привести до покращання стану пожежної безпеки в державі.

#### Література:

1. Доманський В. А. Державне управління пожежною безпекою України (організаційно-правовий аналіз за матеріалами діяльності Державного департаменту пожежної безпеки): дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / В. А. Доманський. – Х., 2004. – С. 10.

2. Кодекс цивільного захисту України [Електронний ресурс] від 02.10.2012 р. № 403-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5403%D0%B0-17/paran5#n5>.

3. Колесніков В. В. Розслідування злочинів, пов'язаних з пожежами : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.09 / В. В. Колесніков. – Х. : НУВС, 2004. – 185 с.

4. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком країни : визначення основних понять / О. Б. Коротич // Вісник економічної науки України. – 2010. – № 2. – С. 57–61.

5. Механізми державного управління / [Г. С. Одінцова, В. Б. Дзюндзюк, Н. М. Мельнюхова та ін.] // 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. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – С. 375-376.

6. Попов М. П. Організаційно-правовий механізм державного управління в сфері гендерної політики : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. П. Попов. – Одеса, 2006. – С. 10.

7. Про деякі питання Державної служби України з надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 16.01.2013 р. № 20/2013. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/content/law.html>.

8. Про розподіл обов'язків Голови, першого заступника Голови та заступника Голови ДСНС України [Електронний ресурс] : Наказ Державної служби України з надзвичайних ситуацій від 04.02.2013 р. № 5. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua/files/2013/3/12/5-1.pdf>.

9. Про схвалення Концепції Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012 – 2015 роки [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.12.2010 р. № 2348-р. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2348-2010-%D1%80>.

10. Радченко О. В. Категорія “механізм” у системі державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Радченко. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/dtr/du/2009\\_3/files/DU309\\_14.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/dtr/du/2009_3/files/DU309_14.pdf).

11. Стащенко С. І. Протипожежна діяльність земств Лівобережної України : дис. ... к.і.н. : спец. 07.00.01 “Історія України” / С. І. Стащенко. – Черкаси, 2004. – 182 с.

12. Тараненко С. П. Протипожежна діяльність органів місцевого управління в Південній Україні в другій половині XIX – початку XX ст. : історичний аспект : дис. ... к.і.н. : спец. 07.00.01 “Історія України” / С. П. Тараненко. – Черкаси, 2007. – 201 с.

13. Труш О. О. Структурно-функціональне забезпечення територіального управління запобіганням та ліквідацією надзвичайних ситуацій (на прикладі Управління пожежної безпеки в Харківській області) : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / О. О. Труш. – Х., 2003. – 13 с.

14. Удод М. В. Адміністративно-правове регулювання забезпечення пожежної безпеки в Україні : дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Теорія управління;

адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М. В. Удод. – Ірпінь, 2004. – 219 с.

15. Федорчак О. Зміст, структура та класифікація механізмів державного управління [Електронний ресурс] / О. Федорчак // Демократичне врядування : науковий вісник [Електронне наукове фахове видання]. – 2008. – Вип. 14/15. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc\\_gum/Edu/2008\\_14\\_15/fail/Fedorchak.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Edu/2008_14_15/fail/Fedorchak.pdf).

16. Фердман Г. П. Механізми протидії проявам тероризму на залізничному транспорті України : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” [Електронний ресурс] / Г. П. Фердман. – Одеса, 2006. – Режим доступу : [http://www.br.com.ua/referats/dysertacii\\_ta\\_autoreferaty/81710-9.html](http://www.br.com.ua/referats/dysertacii_ta_autoreferaty/81710-9.html).

*Надійшла до редколегії 10.09.20132 р.*

УДК 351.713

О. І. ЮР'ЄВА

## СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ПОДАТКОВИМ БОРГОМ

*Досліджено основні проблеми державного управління податковим боргом. Проаналізовано особливості сучасних процедур погашення податкового боргу. Запропоновано шляхи вдосконалення технології управління податковим боргом і напрями оптимізації його управління.*

**Ключові слова:** податковий борг, управління податковим боргом, процедури погашення боргу, стягнення податкового боргу, оптимізація технології управління боргом.

*The main problems of state management of tax debt were researched. The peculiarities of modern procedures of tax debt repayment were analyzed. The ways of improvement of the technology of tax debt management and the ways of the optimization of its management were proposed.*

**Key words:** tax debt, tax debt management, procedures of debt repayment, tax debt collection, optimization of technology of debt management.

Однією з проблем, що постають перед Україною як незалежною, соціально орієнтованою державою, яка бере активну участь у процесі інтеграції до світового простору, є значні обсяги податкового боргу.

Проблема наявності податкового боргу є загальнодержавною, оскільки недонадходження доходів до бюджету в запланованих обсягах з причини

накопичення новоствореного податкового боргу безпосередньо впливає на формування та стабільність фінансової системи держави та на фінансування державних програм соціально-економічного розвитку.

З огляду на це, нагальною є потреба в розробці теоретичних і практичних засад формування досконалого механізму державного управління податковим боргом, складовими процесу якого є збирання, систематизація та аналіз інформації про суми податкового боргу з метою прийняття виважених управлінських рішень щодо заходів впливу на фіскальну поведінку платника податків. Тому дослідження проблем державного управління податковим боргом, розробка пропозицій щодо мінімізації податкового боргу та вибір ефективної технології управління ним в інтересах держави і суспільства є актуальним, невідкладним і стратегічним завданням як науковців, так і відповідних органів державної влади.

Теоретико-методологічне підґрунтя дослідження становлять праці науковців, в яких відображена тема мінімізації податкового боргу та побудови ефективної системи управління податковим боргом. Слід виділити роботи А. Крисоватого, І. Луїної, В. Мельника, П. Мельника, В. Онищенко, О. Тимченко, В. Федосова, А. Яковлевої, І. Бабіна, Ю. Туника, О. Онишка, В. Валігури та інших науковців. Віддаючи належне доробку вчених у цій сфері, слід зауважити, що переосмислення вимагають теоретико-методологічні підходи до вивчення сутності механізму управління податковим боргом, удосконалення – розробка пропозицій щодо мінімізації податкового боргу, що зумовлює необхідність подальших наукових досліджень з цієї важливої проблеми.

Мета статті полягає у висвітленні основних проблем та аналізі сучасних тенденцій державного управління податковим боргом і формуванні теоретико-методичних рекомендацій з питань удосконалення існуючої технології управління податковим боргом.

Наявність податкового боргу ставить під загрозу виконання державних економічних і соціальних програм, оскільки недонадходження податків скорочує видатки бюджету на потреби суспільства.

Наявність податкової заборгованості в будь-якому розмірі є суспільне зло, що порушує права всіх громадян, позбавляючи державу джерел фінансування їхніх потреб. Однак аналіз визначених її показників у конкретних соціально-економічних умовах тієї чи іншої країни дозволяє встановити глибину проблеми, зважаючи також на фактори її місця і часу [6].

Проблема наявності податкової заборгованості є актуальною як для України, так і для багатьох країн світу. Так, Міністерство фінансів Польщі оцінює податкову заборгованість польських громадян перед державою на початок 2013 р. майже у 16 млрд дол., 4,5 млрд дол. з яких становлять відсотки за несвоєчасну сплату податків. Сума несплачених податків останнім часом стрімко зростає. За оцінками Мінфіну Польщі, наприкінці 2013 р. борг без відсотків становитиме 12,6 млрд дол. (майже на 70 % більше, ніж у 2008 р.). Сума накопиченого за останні роки податкового

боргу разом із відсотками перевищує річні видатки країни на охорону здоров'я більш ніж у 7 разів, на вищу освіту – більш ніж у 4 рази, на армію – у 2 рази [8].

Слід зазначити, що вирішення проблеми існування податкового боргу ускладнюється впливом світової фінансової кризи, яка вразила економіки більшості країн світу. Особливо її відчула економіка України. Так, у 2008 р. падіння фінансового ринку в Україні у порівнянні з іншими країнами світу було найбільшим (- 69 %). Одним із найбільших було і знецінення національної грошової одиниці – на 42,2 %. Уряди країн світу здійснили цілу низку антикризових програм, щоб послабити вплив світової кризи на свої економіки. В Україні спроби подолати наслідки фінансової кризи не дали необхідного ефекту [5].

Незважаючи на розробку і реалізацію окремих заходів економіко-правового, організаційного, соціального та іншого характеру, а також прийняття законодавчих актів, що встановлюють повноваження податкових органів, обсяги податкового боргу в Україні залишаються значними. Так, станом на 01.01.2012 обсяги податкового боргу до Зведеного бюджету склали 8 729,7 млн грн, до Державного бюджету 7 185,6 млн грн. Співвідношення податкового боргу до обсягів мобілізації податків та зборів у 2011 р. склало до Зведеного бюджету 3,9 %, до Державного бюджету 4,8 %. Головною причиною такого стану є недостатня дієвість існуючого механізму державного управління податковим боргом, що обумовлено безсистемністю вжиття заходів щодо стягнення податкового боргу, неузгодженістю засобів впливу на поведінку платника, недосконалістю механізмів податкової застави, реалізації заставного майна тощо.

Передумовою будь-якого наукового дослідження є з'ясування теоретичних і практичних питань, здобутків науковців стосовно предмета дослідження. У межах дослідження проблем державного управління податковим боргом це стосується дослідження змісту категорій податкового боргу та управління податковим боргом.

Як зазначає В. Тарасенко, заборгованість вважається будь-яке зобов'язання, що виникло між сторонами, але не було своєчасно виконаним. У свою чергу, податковим називається борг, що виникає в результаті несвоєчасної сплати платником податків зобов'язань з платежів до бюджету. Податковий борг, як і будь-яка інша заборгованість, підлягає погашенню платником податків незалежно від структури такого боргу, причин виникнення, часу виникнення, суми боргу (починаючи з мінімуму, який становить 340 грн) та інших факторів [10].

На думку В. Боргняка, податковий борг – це сума фактичної заборгованості суб'єкта господарювання (фізичної або юридичної особи), яка виникла внаслідок невиконання податкових зобов'язань перед державними та місцевими органами влади за певний звітний період; це результат діяльності юридичних і фізичних осіб, унаслідок якої виникають спірні відносини з приводу добровільної сплати чи примусового стягнення суми податкової заборгованості органами державної виконавчої влади України; це систематичне чи одноразове невиконання зобов'язань зі сплати податкових платежів і зборів суб'єктів оподаткування перед державою.

Податковий борг виникає з платежу за певний період як різниця між нарахованими та сплаченими сумами податкових зобов'язань, а його абсолютна величина визначається від'ємним сальдо розрахунків з бюджетом на фіксовану дату. Податковий борг може розглядатися як наслідок безпосереднього невиконання або неналежного виконання платниками податків своїх соціальних зобов'язань, які виявляють себе у вигляді податкових платежів до бюджетів та державних цільових фондів. Податковий борг може бути наслідком прояву протиправних намірів, умисного ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів. Податковий борг може виникати як наслідок допущених прорахунків у державній соціально-економічній політиці [2].

Як зазначено у ст. 14.1.175 Податкового кодексу України, податковий борг – сума узгодженого грошового зобов'язання (з урахуванням штрафних санкцій за їх наявності), але не сплаченого платником податків у встановлений цим Кодексом строк, а також пеня, нарахована на суму такого грошового зобов'язання [9].

Податковий борг виникає в разі несплати платником податків узгодженої суми грошового зобов'язання в установлений термін. Можна помилково вважати суб'єктом податкових дій лише платника, оскільки від його дій залежить наявність цього явища: проте, так само як податки відображають взаємини між платником та державою, так і борг зі сплати податків є результатом взаємин цих двох суб'єктів. У контексті суб'єктів ми маємо говорити про управління податковим боргом, яке вони здійснюють [3].

Визначення поняття “управління податковим боргом” надає О. Тимченко як сукупність прийомів та способів впливу на платіжну поведінку боржників, спрямованих на погашення ними податкового боргу з метою його мінімізації. Особливістю об'єкта управління є те, що платники-боржники функціонують відокремлено один від одного. Відтак, управлінські дії мають бути спрямовані на кожного боржника окремо. Управління податковим боргом як несплаченої в установлений термін узгодженої суми податкового зобов'язання, здійснюється через підсистеми засобів впливу на платника для забезпечення погашення ним податкового боргу самостійно та заходів примусового стягнення [11].

О. Онишко трактує поняття “управління” як організуючу діяльність, спрямовану на досягнення певних цілей. Фактично, йдеться про вплив (тиск, діяння) шляхом використання організаційних заходів, у цьому випадку на процеси виконання податкових зобов'язань, тому повніше застосовувати термін “регулювання”. З цієї точки зору науковцем запропоновано поняття “правове регулювання податкового боргу” як цілеспрямованого процесу, спрямованого на своєчасне і в повному обсязі виконання податкових зобов'язань, що сприяє забезпеченню умов для попередження виникнення податкового боргу в майбутньому через нормотворчі, регулятивні і охоронні податкові процедури [7].

У контексті управління податковим боргом А. Яковлева надає поняття “протидія податковому боргу” як сукупність системних заходів, що вживаються



фінансовими органами держави для мінімізації наявного податкового боргу та зниження ризиків виникнення можливого податкового боргу. Мінімізація наявного податкового боргу забезпечується через реалізацію різних заходів організаційно-адміністративної спрямованості: організація роботи з платниками-боржниками, позовна робота, кримінальне переслідування посадових осіб тощо [12].

На думку автора, з точки зору науки державного управління категорію управління податковим боргом слід трактувати як сукупність податкових методів, важелів та інструментів, які використовуються державними органами влади для мінімізації наявного податкового боргу та недопущення виникнення новоствореного податкового боргу, за відповідного нормативно-правового, організаційного та інформаційного забезпечення.

Погляд на управління податковим боргом як на процес дав змогу представити його як послідовність взаємопов'язаних регламентованих у часі етапів, на кожному з яких застосовуються відповідні методи [11].

Безпосередньо управління податковим боргом платників податків здійснюється за рахунок упровадження інституту податкових керуючих. З метою надання платникам податків допомоги в погашенні податкового боргу та реалізації відповідних повноважень, керівник органу державної податкової служби призначає такому платнику податків з-поміж працівників державної податкової інспекції податкового керуючого. Відповідно до законодавства, податковий керуючий направляє боржнику податкову вимогу, здійснює опис майна платника податків, що має податковий борг, у податкову заставу, здійснює перевірку стану збереження майна, яке перебуває в податковій заставі, забезпечує підготовку відповідних матеріалів до суду щодо стягнення податкового боргу тощо, тобто здійснює управлінський вплив на платіжну поведінку боржника з метою погашення податкового боргу.

Початковим етапом у процедурі управління погашенням податкового боргу платника податків є надсилання йому податковим керуючим податкової вимоги. Податкова вимога фактично носить інформативний характер, разом з тим, саме від дати її надсилання (вручення) залежить впровадження до платника податків заходів стягнення. Термін дії податкової вимоги становить 60 календарних днів – період, коли боржнику надається можливість для самостійного фінансового оздоровлення та забезпечення добровільного виконання зобов'язань перед бюджетами та державними цільовими фондами. Податкова вимога направляється платнику податків один раз, у ній міститься інформація про суму податкового боргу, поширення на майно боржника податкової застави та дата проведення опису майна в податкову заставу.

Досліджуючи питання терміну дії податкової вимоги (60 календарних днів), стикаємося із проблемою затягування в часі впровадження подальших заходів стягнення коштів і продаж майна платника в рахунок погашення його податкового боргу. За згаданих умов, вважаємо раціональнішим скоротити термін дії податкової вимоги до 30 календарних днів, що суттєво зменшить існуючі

процедурні терміни стягнення податкового боргу та забезпечить підвищення платіжної дисципліни платників податків.

Наступним етапом у процедурі управління податковим боргом є законодавча реалізація права податкової застави. З метою забезпечення виконання боржником своїх обов'язків щодо погашення податкового боргу, майно платника податків передається в податкову заставу. Право податкової застави виникає згідно з Податковим кодексом та не потребує письмового оформлення. Майно, на яке поширюється право податкової застави, оформлюється актом опису, до якого згідно з існуючим законодавством, включається ліквідне майно, яке можливо використати як джерело погашення податкового боргу. Однак на практиці виявити та здійснити опис у податкову заставу ліквідне майно боржника проблематично з причини його відсутності.

Сенс у застосуванні права податкової застави є лише тоді, коли засобом забезпечення є активи, які можна реалізувати, а також спричинити певні незручності діяльності підприємства, натомість платник намагається виділити в заставу ті активи, які йому будуть непотрібні в майбутньому, а це ніяк не вплине на його фіскальну поведінку.

Таким чином, слід зазначити про недосконалість застосування податкової застави як дієвого механізму державного управління податковим боргом. Близько 90 % підприємств, в яких виникає податковий борг, не володіють активами, земельними ділянками, транспортними засобами, що свідчить про значні прогалини в законодавстві, яке дозволяє функціонувати підприємствам з незначним капіталом чи повною його відсутністю [1].

Іншою проблемою, яка пов'язана з функціонуванням права податкової застави, є відчуження ліквідного майна боржника в період проведення процедури судового оскарження рішень щодо нарахування сум грошових зобов'язань. Так, Податковим кодексом визначені підстави припинення податкової застави, зокрема майно платника податків звільняється з податкової застави з дня отримання платником податків рішення відповідного органу про скасування раніше прийнятих рішень щодо нарахування суми грошового зобов'язання або його частини (пені та штрафних санкцій) унаслідок проведення процедури адміністративного або судового оскарження. Досліджуючи це питання, вбачаємо наявність загрози втрат бюджету внаслідок відчуження ліквідного майна платником податків у період проведення процедури судового оскарження. За цих обставин вважаємо за доцільне збереження права податкової застави (його статусу) в період проведення процедури судового оскарження грошових зобов'язань платником податків, що надасть змогу запобігти відчуженню ліквідного майна "потенційного" боржника та забезпечить погашення податкового боргу за рахунок реалізації цього майна.

Аналізуючи заходи щодо управління податковим боргом, чітко простежується, що воно все більше переходить у площину стягнення податкової заборгованості [7].

Нормами чинного законодавства платнику податків надано можливість протягом 60 календарних днів забезпечити самостійну сплату податкового боргу в повному обсязі. Якщо цього не сталося – до боржника застосовуються заходи щодо погашення податкового боргу шляхом стягнення коштів, які перебувають у його власності, а в разі їх недостатності – шляхом продажу майна такого платника податків, яке перебуває у податковій заставі.

Відповідно до Податкового кодексу застосування зазначених заходів стягнення здійснюється лише на підставі попередньо отриманих рішень суду. Перше рішення приймається судом після розгляду позову державної податкової інспекції щодо стягнення коштів з рахунків платника податків у банках, які його обслуговують. Зазначене рішення суду направляється до виконання державній податковій інспекції на стягнення готівкових коштів, а також стягнення безготівкових коштів шляхом направлення до банків такого боржника інкасового доручення (розпорядження) щодо списання коштів у розмірі суми податкового боргу або його частини без погодження з платником податків.

Якщо коштів недостатньо для погашення податкового боргу платника податків, державна податкова інспекція знову звертається до суду щодо надання дозволу на погашення всієї суми податкового боргу за рахунок майна платника податків, що перебуває в податковій заставі. Друге рішення приймається судом після розгляду зазначеного позову та направляється до державної податкової інспекції щодо забезпечення організації податковим керуючим продажу майна боржника на публічних торгах.

Таким чином, виходячи з вищенаведеного, термін застосування заходів стягнення до боржників процедурно довготривалий. Спочатку судом приймається рішення щодо стягнення коштів, лише після цього (в разі недостатності коштів) приймається рішення щодо надання дозволу на погашення суми податкового боргу платника податків за рахунок його майна, що перебуває у податковій заставі. Такий механізм, на думку автора, потребує подальшого вдосконалення, більш раціональним і ефективним є прийняття судом єдиного судового рішення щодо погашення податкового боргу за рахунок грошових коштів та заставного майна боржника, що забезпечить “гнучкість” та можливість застосування найбільш ефективного заходу стягнення до конкретного боржника відповідно до стану його господарської діяльності. Також за цієї умови значно скоротяться витрати державних органів щодо підготовки, направлення, супроводження та виконання рішення суду про погашення податкового боргу.

Наявність податкового боргу вимагає його оцінки, результати якої повинні враховуватись контролюючими органами при розробці конкретних заходів щодо його управління в напрямі вдосконалення системи стягнення податкового боргу. Недопущення зростання податкового боргу та його скорочення варто рахувати одним із головних завдань діяльності контролюючих органів у найближчу перспективу.

Єдиним ефективним органом державної влади, що здійснює державне управління податковим боргом, є Міністерство доходів і зборів України, яке створене в 2012 р. шляхом реорганізації Державної податкової служби України та Державної митної служби України. Як зазначено в рішенні Колегії Міністерства доходів і зборів України від 05.04.2013 р., місією Міністерства є адміністрування податків, зборів, митних платежів та єдиного соціального внеску, надання послуг громадянам і бізнесу та, як наслідок, забезпечення наповнення дохідної частини бюджету, створення умов для розвитку підприємництва та міжнародної торгівлі [4].

Планом стратегічного розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013–2017 роки визначені стратегічні напрямки розвитку, серед яких важливе місце посідає напрямок здійснення контролю за повнотою сплати податків, зборів та митних платежів.

У контексті впровадження стратегічного напрямку розвитку – здійснення контролю за повнотою сплати податків, зборів і митних платежів передбачено вирішення таких стратегічних цілей:

- підвищення ефективності методів протидії мінімізації сплати податків;
- посилення функції оцінки та управління ризиками як основи контролю за повнотою сплати податків, зборів та митних платежів;
- розвиток централізованої аналітичної функції;
- удосконалення системи стягнення податкового боргу.

Тобто, одним із концептуальних напрямків роботи Міністерства доходів і зборів України в рамках стратегічного розвитку є управління податковим боргом та удосконалення системи стягнення податкового боргу.

Досягнення стратегічних цілей у напрямку удосконалення системи стягнення податкового боргу передбачено за рахунок впровадження таких стратегічних ініціатив:

- розробки законодавчих ініціатив з прискорення стягнення податкового боргу;
- оптимізації роботи зі стягнення податкового боргу;
- стягнення податкового боргу з урахуванням забезпечення можливості подальшого ведення бізнесу боржником.

Механізм управління податковим боргом являє собою складне за своєю природою і сутністю явище, що перебуває під дією значної кількості різноманітних факторів. Основні проблеми управління податковим боргом перебувають у площині законодавчого регулювання таких питань, як право та механізм застосування податкової застави, звернення стягнення податкового боргу з рахунків боржників, вилучення готівкових коштів, реалізація заставного майна боржника, удосконалення інституту податкового керуючого.

Існуючий механізм державного управління податковим боргом потребує більш детального дослідження з метою його вдосконалення, підвищення дієвості та результативності. Підсумовуючи вищевикладене, з урахуванням стратегічних

напрямок розвитку Міністерства доходів і зборів України пропонуємо такі вектори вдосконалення управління податковим боргом:

– розробка законодавчих ініціатив з прискорення стягнення податкового боргу в частині прискорення застосування процедур стягнення, тобто проведення стягнення коштів та реалізації майна боржника після спливу 30 календарних днів (на сьогодні законодавчо встановлено – 60 днів) від дня надіслання (вручення) боржнику податкової вимоги;

– забезпечення оптимізації роботи зі стягнення податкового боргу в частині внесення змін до законодавчих актів, що регулюють процедуру стягнення податкового боргу податковими органами (стягнення готівкових та безготівкових коштів, реалізація заставного майна боржника) на підставі єдиного судового рішення, замість існуючої законодавчо встановленої практики винесення судовими органами в певній послідовності двох окремих рішень щодо стягнення боргу;

– збереження права податкової застави (його статусу) в період проведення процедури судового оскарження грошових зобов'язань платником податків, що надасть змогу запобігти відчуженню ліквідного майна “потенційного” боржника та забезпечить погашення податкового боргу за рахунок реалізації цього майна.

Перспективи подальших досліджень знайдуть відображення в такому:

– дослідженні науково-теоретичних засад і формуванні обґрунтованого теоретико-методичного підходу до побудови дієвого механізму державного управління податковим боргом, що потребує, перш за все, уточнення дефініції “механізм державного управління податковим боргом”;

– удосконаленні принципової схеми механізму державного управління податковим боргом в частині доповнення його складовими;

– розробленні технологій управління, спрямованих на вирішення суспільної проблеми – мінімізації податкового боргу.

#### Література:

1. *Борбуляк О. В.* Аналіз методів управління податковим боргом / О. В. Борбуляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://libfor.com/index.php?newsid=354>

2. *Бортняк В. А.* Механізм стягнення податкового боргу (адміністративно-правовий аспект) : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / В. А. Бортняк. – Ірпінь, 2008. – 18 с.

3. *Валігура В. А.* Фіскальні технології управління податковим боргом у контексті його оптимізації / В. А. Валігура, Н. М. Михальчук // Наукові записки. Серія : “Економіка”. – 2011. – № 16. – С. 12–21.

4. Всеукраїнський форум працівників Міністерства доходів і зборів України від 6 липня 2013 р. Робочі матеріали щодо стратегічного розвитку Міністерства доходів і зборів України на 2013 – 2017 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minrd.gov.ua>.

5. Громика Н. К. Формування стратегії соціально-економічного розвитку регіону України в посткризовий період : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.05 "Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка" / Н. К. Громика. – Х., 2011. – 21 с.

6. Новицький В. Є. Податкове регулювання в системі інструментів соціально-економічного розвитку: питання методології / В. Є. Новицький // Фінанси України. – 2007. – № 10. – С. 60.

7. Онишко О. В. Формування та структура правового інституту регулювання податкового боргу / О. В. Онишко // Науковий вісник Національного університету ДПС України (економіка, право). – 2010. – № 1. – С. 263–268.

8. Податкові борги поляків досягли 16 млрд дол. Сума стрімко зростає // Податковий вісник. – 2013. – № 4. – С. 2.

9. Податковий кодекс України: кодифіковано станом на 19 січня 2013 р. // Вісник податкової служби України. – 2013. – № 2-3. – С. 31.

10. Тарасенко В. Нормативні засади процедури погашення податкового боргу / В. Тарасенко, Я. Мороз // Вісник податкової служби України. – 2013. – № 26. – С. 34–39.

11. Тимченко О. М. Податковий борг в Україні: мінімізація ризиків та ефективність менеджменту : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.08 "Гроші, фінанси і кредит" / О. М. Тимченко. – К., 2010. – 28 с.

12. Яковлева А. М. Напрями протидії податковому боргу / А. М. Яковлева // Актуальні проблеми економіки. – 2011. – № 5. – С. 240–245.

*Надійшла до редколегії 02.09.2013 р.*

УДК 35.085

*І. О. ПАНАСЕНКО*

### **ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНЕ ГОСПОДАРСТВО ЯК ОБ'ЄКТ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ**

*Проаналізовано особливості функціонування ринку житлово-комунальних послуг. Розглянуто механізми державного управління розвитком ринку таких послуг.*

**Ключові слова:** ринок житлово-комунальних послуг, житлово-комунальне господарство,

*The article describes peculiarities of market of housing and communal economy services. Mechanisms of control of development of such services market are being considered.*

**Key words:** market of zhitlovo-komunal'nikh services, zhitlovo-komunal'ne economy.

На шляху становлення та перебудови незалежної Української держави одним із найважливіших завдань є конструктивне розв'язання проблем, що існують в українському суспільстві. Основною з таких проблем є державне регулювання такої важливої сфери, як житлово-комунальне господарство. Проблема забезпечення ефективного функціонування і визначення перспективних напрямів розвитку житлово-комунального господарства України (далі – ЖКГ) та підприємств галузі завжди була, є і залишатиметься одним з найважливіших та найскладніших питань, що перебуває в центрі уваги науковців, владних структур, громадських організацій, засобів масової інформації, населення, що обумовлене особливим значенням сфери життєзабезпечення для економічного та соціального розвитку країни, її міст і регіонів. Взагалі державне регулювання є діяльністю держави щодо створення правових, економічних і соціальних передумов, необхідних для функціонування економічного механізму відповідно до цілей і пріоритетів державної економічної політики. Рациональне державне регулювання ставить за мету не протистояння механізму ринкового регулювання й не підміну його, а свідоме виконання регулюючого потенціалу, надання ринковим регуляторам цілеспрямованого характеру, що сприяє досягненню поставлених державою цілей і пріоритетів з найменшими економічними та соціальними витратами [12, с. 215]. Державне регулювання житлово-комунального господарства базується на таких основних засобах впливу на ринок, як: законодавчі акти, прогнози розвитку національної економіки, цільові комплексні програми, державні замовлення і державні контракти, державні інвестиції, державні і місцеві бюджети, бюджетні дотації, субсидії, податки й податкові пільги, державні кредити, державні резерви, соціально-економічні нормативи, галузеві загальнодержавні норми і стандарти, норми амортизації, системи фіксованих граничних і вільних цін, індексування цін, о: встановлення єдиної тарифної системи та ін.

Проблемами регулювання житлово-комунального господарства на сучасному етапі розвитку займалися такі провідні вчені, як А. Борисенко, Б. Данилишин, О. Вольська, С. Денисюк, В. Дорофієнко, Т. Качала, В. Лобас, І. Осипенко, В. Пила, А. Праховник, О. Рибалко, І. Розпутенко, Д. Стеченко, Ю. Хівріч, Л. Шалабай та ін. Незважаючи на ретельні дослідження як окремих науковців, так і наукових колективів зазначеної проблеми, житлово-комунальне господарство (ЖКГ) як об'єкт системної, а точніше конгломеративної складності і в теоретичному плані, і з погляду вирішення практичних задач досліджений вкрай недостатньо. Існуючі результати наукових досліджень, незважаючи на їх теоретичну і практичну цінність, не пропонують конкретних шляхів підвищення ефективності державного та місцевого управління ЖКХ. За ринкових умов концептуальні засади та практичні механізми ефективного державного управління процесами стабілізації діяльності житлово-комунальної сфери в системі державного управління та місцевого самоврядування потребують подальшого дослідження, оскільки докорінно змінилися внутрішні і зовнішні умови функціонування ЖКХ.

Метою дослідження є аналіз житлово-комунального господарства як об'єкта державного регулювання. Це обумовлює постановку завдання роботи як дослідження основних проблем житлово-комунального господарства, як предмета державного регулювання.

Житлово-комунальне господарство – це одна з важливих і пріоритетних галузей національного господарського комплексу, яка забезпечує життєдіяльність населених пунктів та суттєво впливає на розвиток різноманітних взаємовідносин у державі. Житлова сфера включає управління житловим фондом і об'єктами комунального господарства, їх утримання, будівництво й ремонт. Головною умовою та сенсом розвитку соціально спрямованої економіки є формування гідних умов життя людини. ЖКГ значною мірою формує середовище життєдіяльності людини – комфортність міста, району, мікрорайону, житла; одночасно виступає найважливішим елементом як соціального, так і економічного середовища.

У науковій літературі поняття “житловий фонд” визначають як сукупність жилих будинків, а також жилих приміщень незалежно від форм власності. Він складається з державного житлового фонду, громадського житлового фонду, фонду житлово-будівельних кооперативів і приватного житлового фонду [6]. Житлово-комунальне господарство визначають як комплекс підгалузей, які забезпечують функціонування інженерної інфраструктури різних будівель населених пунктів, що створює зручності і комфортність проживання та перебування в них громадян шляхом надання їм широкого спектра житлово-комунальних послуг [Там же].

Сучасні науковці акцентують увагу на тому, що ЖКГ – це самостійна сфера економіки, основною метою функціонування якої є задоволення потреб населення і підприємств у послугах, що забезпечують нормальні умови життєдіяльності, зокрема, в обслуговуванні житлового фонду, до якого належать будинки і помешкання, що використовуються як житло [9, с. 35–36].

Інші вітчизняні дослідники, розглядають дефініцію житлово-комунального господарства як багатогалузеву комплексну сферу господарювання, до якої належать підприємства та організації, які утримують житловий фонд у належному стані (виробники житлових послуг) і підприємства, які спеціалізуються на наданні послуг тепло-, енерго-, газо-, водопостачання і водовідведення (виробники комунальних послуг), які діють в умовах різних факторів зовнішнього середовища, що в складному взаємозв'язку формує житлово-комунальну структуру міста, які необхідно оцінити і забезпечити економічну ефективність їх функціонування [13].

На нашу думку, ЖКГ – це об'єкт, з одного боку, просторової економіки (регіональна структурованість і масштабність), а з іншого – галузевої специфіки (багатофункціональний комплекс – житло, транспорт, водопостачання, дороги), який забезпечує обслуговування населення й територіальних об'єктів. Сучасний учений О. Димченко вважає, що одні складові ЖКГ можна віднести до промислових галузей (водопостачання, енергетика), інші до сфери послуг



(озеленення, побутове обслуговування); а треті, наприклад, транспорт і газопостачання – важко віднести до якої-небудь категорії однозначно. Частина функцій ЖКГ сильно монополізована, а частина цілком допускає перехід на ринкові (конкурентні) відносини. Підгалузі ЖКГ працюють за особливими технологіями: очищення води – фізико-хімічні процеси; енерго-тепlopостачання включає технології виробництва тепла, теплообміну, транспортування; житловий сектор – ремонтно-будівельні й сантехнічні роботи (технології) тощо. Розходження технологій породжує об’єктивну відособленість виробничих процесів, формує самостійні структури обслуговування, контролю й обліку, зумовлює відмінності в економічних механізмах, особливо що стосується впливу на структуру витрат, втрати, запаси, потреби у інвестиціях. Більшість підгалузей працює по кредитному механізму оплати послуг, тобто отримання коштів за послуги здійснюється через певний проміжок часу після їхнього надання [8, с. 256].

Тобто, ЖКГ являє собою складну ієрархічну систему, яка об’єднує чимало окремих підсистем: а) житлового господарства, б) санітарно-технічну (водоводи, каналізація, підприємства по очищенню міст), в) енергетичну (електростанції, котельні, теплові, електричні й газові мережі), г) транспортну (тролейбуси, трамваї), д) об’єкти зовнішнього благоустрою (шляховоди, зелені насадження, мостові, набережні та ін.), е) інфраструктуру обслуговування житла, ж) збір і переробка сміття тощо, що функціонують як на макрорівні, так і на рівні окремих регіонів.

Виходячи з цього, ЖКГ можна представити як наочну модель різноманітних його властивостей (рисунку) [Там же, с. 257].

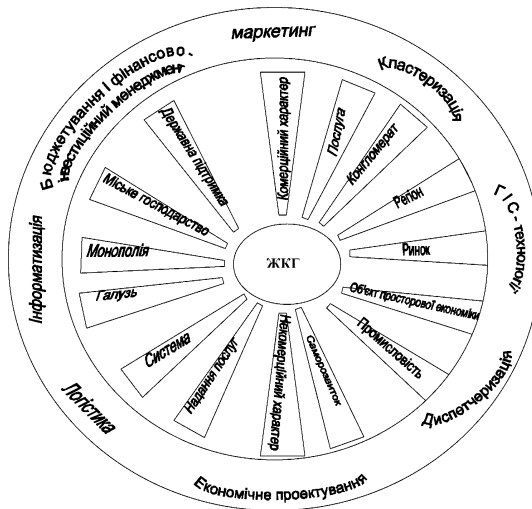


Рисунок. Складові частини ЖКГ як об’єкта досліджень

Відповідно до Концепції державної житлової політики, схваленої постановою Верховної Ради України від червня 1995 р., спорудження, реконструкція та утримання житла є одним із пріоритетних напрямів соціально-економічного розвитку країни, важливим фактором зниження соціальної напруженості в суспільстві. Особливістю управління житлово-комунальним господарством є те, що значні повноваження по управлінню цією галуззю мають місцеві органи виконавчої влади й органи місцевого самоврядування, які, у свою чергу, приймають регіональні програми розвитку підприємств галузі та організують їх виконання. Слід відзначити, що поступово, в міру продовження економічних реформ, здійснюватиметься перерозподіл функцій між органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами й організаціями у сфері будівництва, реконструкції та утримання житла з метою їх децентралізації.

Житлово-комунальне господарство (ЖКГ) має низку специфічних особливостей, що характеризують його як складну, багатоелементну, динамічну організаційно-економічну систему. Підприємствам та об'єднанням ЖКГ притаманна внутрішня економічна й організаційна єдність. За своїм змістом і структурою житлово-комунальне господарство – складний та багатогранний об'єкт управління, який обумовлює специфічні особливості побудови організаційної системи управління і державного регулювання для забезпечення надійності функціонування підприємств галузі, підвищення ефективності роботи комплексу. Особливістю функціонування ЖКГ є те, що воно представлене “чистими” природними монополіями і підгалузями, які розвиваються за законами конкурентного господарства. До останніх належить експлуатація житла, санітарне очищення територій тощо. Ще однією характерною особливістю ЖКГ є те, що комплекс переважно надає послуги, а не виробляє товари, а отже, належить до виробничої і невиробничої інфраструктури. Третя особливість ЖКГ пов'язана із забезпеченням життєдіяльності передусім міського населення, однак слід зазначити, що визначення ЖКГ як специфічно міського господарства є неточним, у менш розвинутій і складній формі воно наявне і в сільських населених пунктах. Незважаючи на те, що більшість населених пунктів у сільській місцевості майже не мають спеціального технічного обладнання, а підприємства ЖКГ сільських поселень навіть організаційно не виділяються з різного роду комбінатів, розвиток ЖКГ на селі вимагає не меншої уваги, ніж у містах. Усе це свідчить про необхідність інтеграції сільської комунальної служби в єдиний житлово-комунальний комплекс. Інша характеристика ЖКГ пов'язана з комплексністю галузі, яка характеризується великою кількістю підгалузей, що входять до її складу: житлове господарство, водопостачання та водовідведення, комунальна енергетика, теплопостачання, міський електротранспорт, зовнішній міський благоустрій, дорожнє господарство, санітарне очищення міст (вуличне прибирання, будинкова очистка з утилізацією твердих побутових і харчових відходів), зелене господарство (озеленення міст, квітництво), готельне господарство, ритуальне обслуговування, ремонтно-будівельне виробництво, монтаж,

капітальний ремонт та експлуатація ліфтового господарства, власна промисловість і капітальне будівництво, проектні, конструкторсько-технологічні та науково-дослідні роботи, технічна інвентаризація основних фондів.

Незважаючи на те, що проблеми функціонування житлово-комунального комплексу постійно перебувають у фокусі пильної уваги органів державного управління України, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Це можна пояснити тим, що система житлово-комунального господарства є інфраструктурною складовою системи державного управління та місцевого самоврядування, проте інвестується за остаточним принципом. Це, у першу чергу, склалося внаслідок недолугого розподілу повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, коли на державному рівні практично не розглядаються, а отже, і не вирішуються питання, пов'язані з діяльністю житлово-комунального господарства, а їх вирішення повністю перекладено на плечі та фінансово-економічні бази органів місцевого самоврядування – місцеві ради. Основні об'єкти житлово-комунального господарства знаходяться у власності територіальних громад і безпосередньо знаходяться у сфері управління органів місцевого самоврядування.

За таких умов говорити про повноцінне фінансування потреб житлово-комунального господарства навіть не доводиться. Складається порочна практика, коли підприємства галузі не мають достатніх обігових коштів для утримання в належному стані комунальних споруд, мереж, устаткування, погіршується технічний стан основних фондів, збільшуються питомі втрати та непродуктивні витрати матеріальних та енергетичних ресурсів, як наслідок – знижується рівень та якість комунальних послуг, що викликає обґрунтоване незадоволення населення і, відповідно, зменшення обсягів платежів [5, с. 135]. Монополізм комунальних підприємств, нерозвиненість цивільно-правових механізмів відповідальності за кількість і якість послуг, які сьогодні перебувають на безпрецедентно низькому рівні, не дозволяють ефективно захищати інтереси споживачів.

Слід констатувати і наявність потужного впливу політичних чинників на ситуацію у сфері. Адже рівень тарифів, сплачуваних населенням за комунальні послуги, традиційно був одним з вагомих аргументів у передвиборчих змаганнях різних років. Тривале штучне стримування перегляду тарифів на житлово-комунальні послуги для населення за високих темпів зростання цін на енергоносії в умовах наростання політичного популізму керівників держави та політичних партій, яке відбувалося протягом затяжного виборчого циклу 2004 – 2012 рр., суттєво поглибило проблему та наблизило її до критичної межі [11, с. 54].

Згідно зі ст. 140 Конституції України, місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування: сільська селищні, міські ради та їх виконавчі органи, тобто через певний структурно-організаційний механізм, який іменується системою місцевого самоврядування [1]. Закон України “Про місцеве самоврядування на Україні” до елементів системи місцевого самоврядування

відносить: територіальну громаду; сільську, селищну, міську раду; сільського, селищного, міського голову; виконавчі органи сільської, селищної міської ради; районні в місті ради, які створюються в містах з районним поділом за рішенням територіальної громади міста або міської ради; районні та обласні ради, що представляють спільні інтереси територіальних громад сіл, селищ, міст; органи самоорганізації населення [2].

Житлово-комунальне господарство є галуззю, яка забезпечує функціонування житлового фонду, активів житлово-експлуатаційних підприємств і управляючих компаній. Суб'єктом і основним носієм функцій у системі місцевого самоврядування і повноважень є територіальна громада як спільнота мешканців, жителів населених пунктів (сіл, селищ і міст), об'єднана загальними інтересами власного життєзабезпечення, самостійного, в межах законів, вирішення питань місцевого значення як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Територіальна громада села, міста є організаційною основою місцевого самоврядування.

Територіальні громади чинним законодавством наділено функціями і повноваженнями в різних сферах місцевого життя. Вони управляють майном, що є в комунальній власності, і затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку й контролюють їх виконання; затверджують відповідно до закону місцеві податки і збори; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, організують і ліквідують комунальні підприємства, установи та організації, здійснюють контроль за їх діяльністю та виконують інші функції, віднесені законом до їх компетенції.

Територіальна громада функціонує безпосередньо, через органи і посадових осіб місцевого самоврядування. Формами прямої (безпосередньої) місцевої демократії є місцеві вибори, місцеві референдуми, консультативні опитування, загальні збори громадян за місцем проживання, місцеві ініціативи і громадські слухання. Представницькими органами місцевого самоврядування в територіальних громадах є сільські, селищні й міські ради, які складаються із депутатів, обраних жителями сіл, селищ, міст. Ради наділено функціями і повноваженнями, які є основою для їх практичної діяльності, працюють за принципом розподілу повноважень, мають визначену виключну компетенцію у визначених організаційних, контрольних і нормативних питаннях. Сільські, селищні й міські ради в межах своїх повноважень приймають рішення, які є обов'язковими на підвладчій території [2].

Для реалізації рішень сільських, селищних і міських рад та здійснення інших завдань виконавчо-розпорядчого характеру створюються виконавчі органи рад. Це – виконавчі комітети, відділи, управління та інші виконавчі органи. Виконавчі органи рад наділено власними та делегованими повноваженнями. Власні (самоврядні) повноваження стосуються сфер соціально-економічного і

культурного розвитку, планування та обліку, фінансів, цін тощо і полягають у встановленні порядку діяльності суб'єктів правовідносин, підготовці проектів документів на розгляд відповідної ради тощо. Делегованими повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних і міських рад є ті, які належать до сфери виконавчої влади і передаються виключно цим органам для реалізації її виконавчо-розпорядчих функцій.

Відповідно до чинного законодавства, а саме Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” основна роль щодо організації та контролю за належним обслуговуванням споживачів житлово-комунальним господарством відведена органам місцевого самоврядування. У зв'язку з невизначеністю в законодавчому та нормативно-правовому порядку єдиного механізму взаємовідносин органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, споживачів і підприємств, задіяних у процесі виробництва, постачання, надання послуг з утримання житлового фонду, виконками місцевих рад у межах наданих їм повноважень приймають рішення про:

- визначення на конкурсних засадах виконавців послуг з утримання житлового фонду;
- режим надання послуг з утримання житлових будинків;
- визначення порядку організації сервісного обслуговування, включаючи повірку приладів обліку,
- визначення переліку видів послуг з утримання та ремонту житлового фонду, гарантованих у межах встановленого тарифу квартирної плати;
- визначення переліку робіт по утриманню житлового фонду, які виконуються за рахунок коштів власників та мешканців квартир;
- визначення норм втрат води та тепла на внутрішньо-будинкових мережах з урахуванням фізичного та морального зносу будинків;
- визначення виконавчого органу місцевого самоврядування, який буде здійснювати функції “Замовника” перед підприємствами, задіяними на всіх етапах виробництва, постачання, надання та отримання житлово-комунальних послуг [2].

В умовах ринкової економіки житлово-комунальні послуги є товаром, який реалізується на ринкових засадах. До них належать: послуги з холодного водопостачання, водовідведення, гарячого водопостачання, тепlopостачання для опалення приміщень, вивозу твердих побутових відходів, вивозу та знешкодження рідких побутових відходів, технічного утримання житлових будинків та прибудинкової території, технічного обслуговування складного інженерного обладнання будинків: ліфтів, електроплит, системи димовидалення, пожежогасіння.

Тому для забезпечення необхідного рівня та якості житлово-комунальних послуг населенню, що проживає в комунальному житловому фонді, органи місцевого самоврядування та райдержадміністрації:

- здійснюють визначення відповідного виконавчого органу місцевої ради, який буде здійснювати функції “Замовника” в відносинах зі спеціалізованими підприємствами, задіяними в житлово-комунальному обслуговуванні населення

затверджується відповідним рішенням. Керівник структурного виконавчого органу з питань житлово-комунального господарства призначається головою органу місцевого самоврядування, його призначення погоджується з управлінням житлово-комунального господарства.

– відповідно до ст. 28 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] та постанови Кабінету Міністрів України від 22.06.1998 р. № 939 “Про вдосконалення системи державного врегулювання розміру квартирної плати та плати за утримання будинків і прибудинкової території” затверджують (погоджують) тарифи на житлово-комунальні послуги з урахуванням окремих складових (витрат на обслуговування і ремонт зовнішніх та внутрішньо-будинкових мереж і обладнання, включення до тарифів на відповідні житлово-комунальні послуги, витрат на перевірку та ремонт приладів обліку).

Надання послуг з водо-, тепlopостачання та водовідведення регулюються “Правилами надання населенню послуг з водо-, тепlopостачання та водовідведення”, затвердженими постановою Кабінету Міністрів України від 30.12.1997 р. № 1497 [3]. Відповідно до цих Правил виконкоми місцевих рад приймають рішення про визначення виконавців на кожний вид житлово-комунальних послуг і режим надання комунальних послуг. Місцева влада при наявності більш одного претендента на виконання житлово-комунальних послуг організовує конкурсний відбір підприємств на право експлуатації та обслуговування об’єктів житлово-комунального призначення з додержанням умов, викладених у наказі Держкомбуду України 07.09.1998 р. № 194 “Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій” [4].

Підприємство, організація, які виявили бажання отримати право на здійснення діяльності або вже здійснюють діяльність по виробництву, постачанню та наданню житлово-комунальних послуг, повинні мати:

– дозвіл на початок роботи від територіального управління Держнаглядохоронпраці, а в області на послуги по централізованому водопостачанню, водовідведенню, крім того, згідно з Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” і ліцензію на ці послуги, яка видається обласною держадміністрацією за поданням управління житлово-комунального господарства облдержадміністрації;

– офіційне підтвердження освітнього рівня в галузі житлово-комунального господарства:

– для керівників – диплом про закінчення навчального освітнім закладу III-IV рівня акредитації або I-II рівнів акредитації зі стажем роботи за фахом не менш трьох років;

– для працівників, робота яких потребує підвищених знань охорони праці та техніки безпеки (газове обладнання та устаткування, контрольно-вимірювальні прилади та автоматика, роботи з пристроями, що знаходяться під тиском понад

1 атм. тощо) – відповідне посвідчення виробничо-навчального підприємства або іншого спеціалізованого навчального закладу.

Специфікою діяльності підприємств, які надають житлово-комунальні послуги, є те, що послуги надаються незалежно від стану платажів за них окремими споживачами.

Нестабільність роботи житлово-комунальних підприємств пояснюється в основному неплатежами споживачів за надані послуги, несвоєчасністю та проведенням не в повному обсязі розрахунків бюджетів усіх рівнів. І це при тому, що житлово-комунальне господарство потребує вкладення дуже значних коштів, оскільки в цілому по Україні галузь ЖКГ займає третє місце по споживанню енергоносіїв та перше по споживанню газу для виробництва теплоенергії.

Рівень тарифів, установлюваних місцевою владою, суттєво залежить від цін на електроенергію, природний газ, обсягів відрахувань до загальнообов'язкових державних фондів, ставок податків (які контролюються державою і не залежать від бажань, прагнень та інтересів місцевого самоврядування). Проте енергетична складова у вартості житлово-комунальних послуг вже сьогодні зробила їх “непід’ємними” для мільйонів наших співвітчизників. Наприклад, у собівартості водопровідної води частина електроенергії складає більш 50 %, а теплової енергії – 60 – 70 %, що у декілька разів більш ніж у світової практиці [10, с. 169]. Але ж ми знаємо, що основні зловживання стаються саме в галузі постачання газу та електроенергії. Наслідки корупційних дій та тінізації економіки цієї сфери перекладаються тягарем на наших звичайних мешканців – споживачів житлово-комунальних послуг.

Отже, на сьогодні житлово-комунальне господарство залишається однією із самих слабких ланок як в економіці, так і в управлінні України, і є одним з основних середовищ соціальної напруги. Головна причина полягає в тому, що галузь безнадійно відстала у впровадженні ринкових відносин та в оновленні основних фондів і технологій. У ній дотепер переважають державні і комунальні підприємства, що монополізували надання послуг.

У цілому ЖКГ як системний об'єкт управлінського простору працює збитково. Обсяги заборгованості роблять фінансовий стан стабільно незадовільним. До цього часу укладаються більше мільйона договорів про реструктуризацію боргових зобов'язань. У зв'язку з цим, особлива увага повинна приділятися модернізації системи фінансування житлово-комунального господарства, яка враховує традиційні джерела фінансування і принципово нове джерело – доходи за рахунок створення нового сектора регіонального і муніципального бізнесу, залучення вітчизняних і закордонних інвестицій.

Таким чином, одним із визначальних завдань центральних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування має стати забезпечення комплексного виконання програми реформування ЖКГ. Інструментом рішення нагальних і гострих проблем повинні стати: система цільових програм, інвестиційний менеджмент та нові механізми управління.

На сьогоднішній момент у реальній практиці організації підприємств ЖКГ і програмах їх розвитку не враховуються належним чином досягнення вітчизняної і світової економічної, менеджментської, правової, будівельної, житлово-комунальної, інформаційної, екологічної, енергетичної та транспортної науки. Позитивним кроком в організаційному забезпеченні цього завдання стало створення в 2006 р. Міністерства будівництва, архітектури і житлово-комунального господарства України та реорганізація його у 2010 р. на Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, на яке покладено обов'язки координації, науково-методичного супроводу та практичної допомоги органам місцевого самоврядування в реформуванні системи житлово-комунального господарства.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/>
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Про затвердження Правил надання населенню послуг з водо-, теплопостачання та водовідведення : постанова Кабінету Міністрів України від 30.12.1997 р. № 1497 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1497-97-%EF>.
4. Про затвердження Типового положення про порядок конкурсного відбору підприємств для утримання житлових будинків і прибудинкових територій та Типового договору на утримання житлових будинків і прибудинкових територій : Наказ Держкомбуду України від 07.09.1998 р. № 194 // Практичний посібник Центру сприяння житловим та муніципальним реформам. – К. : Право, 1999. – С. 220–228.
5. Атаманчук Г. Теорія державного управління : курс лекцій / Г. В. Атаманчук. – 3-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 579 с.
6. Вікіпедія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ru.wikipedia.org>.
7. Господарчий кодекс України // Голос України. – 14 березня 2003 р. – № 49. – 50 с.
8. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління : монографія / О. В. Димченко. – Х. : ХНАМГ, 2009. – 356 с.
9. Ефименко И. А. ЖКХ как сфера нормального функционирования жизнедеятельности населения / И. А. Ефименко // Бизнесинформ. – 2009. – № 11 (2). – С. 35–36.
10. Непомнящий О. М. Стимулюючий підхід в реалізації житлових програм / О. М. Непомнящий // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”. – 2011. – Вип. 2 (40). – С. 132–140.
11. Проміжний звіт про науково-дослідну роботу на тему “Дослідження чинного законодавства України у житлово-комунальній сфері та підготовка пропозицій щодо його вдосконалення з метою забезпечення дерегуляції та



прозорості шляхом розроблення єдиного уніфікованого базового законопроекту в житлово-комунальному господарстві”; ГО “Інститут соціально-економічних стратегій”. – К., 2012. – 124 с.

12. *Стельмашук А. М.* Державне регулювання економіки : навч. посіб. / А. М. Стельмашук. – Тернопіль : ТАНГ, 2000. – 315 с.

13. *Торкатюк В. І.* Оценка экономической эффективности решения задач управления жилищно-коммунальной структурой города / В. І. Торкатюк, Ю. Ю. Усенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.*

УДК 338.53:336.225(477)

*О. О. ЧУМАКОВА*

### **ПОДАТКОВА ПОЛІТИКА У СФЕРІ ТРАНСФЕРТНОГО ЦІНОУТВОРЕННЯ: ЕКОНОМІЧНА ЕФЕКТИВНІСТЬ І ТОНКА КАПІТАЛІЗАЦІЯ**

*Удосконалено порядок податкового регулювання трансфертного ціноутворення в Україні на основі застосування показника економічної ефективності та правил тонкої капіталізації, які враховують вимоги Світової організації торгівлі щодо недискримінації оподаткування міжнародних суб'єктів господарювання.*

**Ключові слова:** податкова політика; податкове регулювання; трансфертне ціноутворення; економічна ефективність; тонка капіталізація.

*The procedure of transfer pricing tax regulation in Ukraine is improved, that based on economic efficiency indicator and thin capitalization rules which take into account WTO requirements of the international businesses non-discrimination taxation.*

**Key words:** tax policy; tax regulation; transfer pricing; economic efficiency; thin capitalization.

Свідченням посиленої уваги у світі до трансфертного ціноутворення є врахування практики його регулювання в конкретній країні як одного із 34 критеріїв при складанні Світовим банком рейтингу конкурентоспроможності національних податкових систем. Одним з основних кроків чинної Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [9], визначено вдосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення з використанням методології Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР). В Указі Президента “Про заходи щодо запобігання непродуктивному

відпливу капіталів за межі України” [2] зазначено, що з огляду на нагальну потребу підвищення ефективності діяльності органів виконавчої влади у цій сфері важливим є вдосконалення механізму визначення звичайних цін при експорті та імпорті товарів (послуг). За даними Міністерства доходів і зборів України з-під оподаткування через механізм трансфертного ціноутворення виводиться близько 100 млрд грн щороку, у результаті чого Державний бюджет України недотримує майже 20 – 25 млрд грн [1]. Ці оцінки узгоджуються з даними Світового фінансового співтовариства [14], згідно з якими щорічний відтік капіталу з України становить близько 9,15 млрд дол., за цим показником Україна займає 17 місце у світі. Суб’єктами використання схем оптимізації податків на основі механізму ціноутворення потенційно можуть бути пов’язані особи, а в умовах інтенсифікації міжнародної податкової конкуренції – транснаціональні корпорації (ТНК). Діяльність іноземних ТНК набула широкого поширення і в Україні: на сьогодні зареєстровано близько 7362 філій іноземних ТНК. У рейтингу країн світу із найбільшою кількістю філіалів світових ТНК Україна посідає 15 місце [19]. Наведені дані свідчать, що державне регулювання трансфертного ціноутворення є одним з найбільш пріоритетних для України з фіскальної точки зору.

Грунтовні дослідження податкового регулювання трансфертного ціноутворення здійснено в роботах П. Дзюби, М. Макаренко, К. Непесова, Т. Савченко, К. Швабія та ін. Однак наковцями не приділено достатньо уваги оцінці ефективності податкового регулювання трансфертного ціноутворення, що не дозволяє приймати об’єктивні рішення про необхідність коригування податкової політики в цій сфері. До того ж постійне поглиблення та ускладнення світогосподарських зв’язків створюють нові можливості для застосування платниками податків цінних маніпуляцій з метою заниження податкових платежів. Саме тому актуальним є аналіз передового міжнародного досвіду регулювання трансфертного ціноутворення та його імплементація у вітчизняне податкове законодавство з урахуванням специфіки економічного розвитку України.

Указані вище проблеми зумовлюють мету дослідження, що полягає в удосконаленні порядку податкового регулювання трансфертного ціноутворення на основі застосування показника економічної ефективності та правил тонкої капіталізації.

Наявність фіскального імперативу в Україні стала причиною того, що агрегованим показником результативності податкової політики є обсяг мобілізованих до державної скарбниці податкових платежів [5]. За оцінками Міністерства доходів і зборів [8] прийняття закону “Про трансфертне ціноутворення” [1] забезпечить ефект збільшення обсягів податкових надходжень до державного бюджету України у розмірі 20 млрд грн за три роки, при цьому передбачається, що впровадження і виконання регуляторного акта не потребує додаткових витрат державного та місцевих бюджетів. Однак це не відповідає дійсності, оскільки податковим органам необхідно проводити навчання спеціалістів з трансфертного ціноутворення, адже питання

трансфертного ціноутворення потребують високого рівня їх кваліфікації, вносити зміни в програмне забезпечення, формувати бази цін у контрольованих операціях тощо.

При оцінці податкового регулювання трансфертного ціноутворення важливим є врахування сукупності витрат, спрямованих на досягнення ефекту. Тому замість абсолютного показника більш доцільним є розрахунок відносного показника – економічної ефективності податкового регулювання трансфертного ціноутворення, який визначається як відношення ефекту до витрат, що забезпечили його отримання. При цьому, підтримуючи точку зору О. Воронкової [5], слід брати до уваги загальну суму витрат, які включають: кошти, що витрачаються державою на утримання податкової служби, та кошти, які витрачаються платниками податків на виконання податкових зобов'язань. Економічну ефективність податкового регулювання трансфертного ціноутворення ( $E_E$ ) пропонується визначати як:

$$\text{Економічна ефективність } (E_E) = \frac{ПН_{п} * K_{\text{н}} / 100}{B},$$

де  $ПН$  – обсяг додаткових податкових надходжень внаслідок упровадження регулювання трансфертного ціноутворення за оцінками Міністерства доходів і зборів України, грн;  $K_{\text{н}}$  – ймовірність виявлення випадків ухилення від сплати податків та неплатежів, %;  $B$  – витрати на забезпечення досягнення ефекту податкового регулювання трансфертного ціноутворення, грн.

Якщо  $E_E > 1$ , то податкове регулювання трансфертного ціноутворення є ефективним. У випадку  $E_E \leq 1$  податкове регулювання трансфертного ціноутворення є неефективним.

Розрахунок економічної ефективності податкового регулювання трансфертного ціноутворення за трьома сценаріями (песимістичним, реалістичним, оптимістичним) представлено у таблиці.

Здійснені розрахунки підтверджують високу економічну ефективність податкового регулювання трансфертного ціноутворення, адже потенціал додаткових надходжень до державного бюджету значно перевищує витрати податкових органів і платників податків на адміністрування правил трансфертного ціноутворення. У випадку перевищення витрат на досягнення ефекту, необхідним є перегляд, зміна, скасування або удосконалення застосовуваних заходів податкової політики в сфері трансфертного ціноутворення.

Не менш важливе значення для забезпечення ефективності податкового регулювання трансфертного ціноутворення має діяльність податкових органів щодо контролю за дотриманням правил трансфертного ціноутворення. Тому з метою оцінки ефективності податкового регулювання трансфертного ціноутворення після впровадження запропонованих пропозицій окрім розрахунку показника економічної ефективності доцільно визначати функціональну ефективність податкових органів.

Показниками функціональної ефективності податкових органів з питань трансфертного ціноутворення, зокрема, є такі: відношення кількості платників податків, у яких виявлено відхилення трансфертних цін від ринкових, до кількості суб'єктів господарювання, на яких поширюватиметься контроль за трансфертним ціноутворенням; частота проблем, що виникають при проведенні перевірки відповідності трансфертних цін ринковому рівню; співвідношення перевірок, під час яких було виявлено порушення, до загальної кількості проведених перевірок платників податків, відібраних для перевірки трансфертного ціноутворення; співвідношення результатів розгляду судових справ на користь податкових органів і платників податків; статистика вигравшів/програвшів податкових органів у суді залежно від застосовуваного методу трансфертного ціноутворення; статистика причин програвшів податкових органів у судах.

Таблиця

Розрахунок економічної ефективності податкового регулювання трансфертного ціноутворення

Сценарії	Вихідні дані для розрахунку				$E_E$
	$ПН$ [8], тис. грн	$K_{ij}$ (відповідно до Стратегічного плану розвитку податкової служби України [12]), %	$B$ (з урахуванням тощо, що, відповідно до досліджень О. Гольдфарба [7], зростання витрат як платників податків, так і податкових органів, пов'язаних з впровадженням податкового регулювання трансфертного ціноутворення може досягати 80 %), грн		
			Витрати податкових органів на збір 1 тис. грн податкових надходжень (за даними видатків державного бюджету за програмною класифікацією [4])	Витрати платників податків на виконання податкового зобов'язання у розмірі 1 тис. грн за даними дослідження Міжнародної фінансової корпорації [16]	
Песимістичний	6670000	51,7	22,09	39,67	8,4
Реалістичний		60			9,7
Оптимістичний		75			12

Доцільним також є аналіз показників результативності державного регулювання ціноутворення, виокремлених фахівцями Міністерства доходів і зборів [3], таких як: розмір коштів і час, що витрачатимуться суб'єктами господарювання та податковими органами, пов'язаними з виконанням положень, що регулюють трансфертне ціноутворення; рівень поінформованості суб'єктів господарювання та/або фізичних осіб з основних положень, що регулюють

трансфертне ціноутворення; кількість звернень суб'єктів господарювання до органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну податкову і митну політику, пов'язаних з питаннями трансфертного ціноутворення; кількість заяв великих платників податків та протоколів про укладення договорів про ціноутворення для цілей оподаткування.

Оцінка податкового регулювання трансфертного ціноутворення має проводитися в обов'язковому порядку один раз на рік на рівні Міністерства доходів і зборів України як головного аналітичного центру шляхом розрахунку економічної ефективності, а також комплексу показників ефективності діяльності податкових органів щодо застосування правових норм, які спрямовані на регулювання трансфертного ціноутворення, на підставі наданої територіальними органами Міністерства доходів і зборів (податковими інспекціями) зведеної статистичної та аналітичної інформації. Це дозволить виявляти нерегульовані чи проблемні моменти, які потребують коригування з метою підвищення ефективності податкового регулювання трансфертного ціноутворення.

У цілому, внесені з 1 вересня зміни у ст. 39 Податкового кодексу України (ПКУ) [11] внаслідок прийняття закону "Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення" [1] суттєво наблизили положення податкового законодавства міжнародних стандартів. Так, ст. 39 ПКУ запозичує положення Рекомендацій ОЕСР [15] в частині основного регулюючого правила (ціна визначається "на відстані витягнутої руки", тобто як ринкова ціна), застосовуваних методів, розрахунку діапазону ринкових цін та рентабельності, а також можливості укладення договорів про ціноутворення. Проте детальний аналіз норм ст. 39 ПКУ [Там же] дозволив виділити їх основні відмінності порівняно з міжнародними стандартами ОЕСР, що стосуються визначення об'єкта регулювання, переліку джерел інформації, які використовуються для визначення ціни в контрольованих операціях, порядку укладення договорів про ціноутворення та регулювання тонкої капіталізації, якій останніми роками приділяється особливо багато уваги країнами світу.

Регулювання трансфертного ціноутворення тісно пов'язане з тонкою капіталізацією (*thin capitalization*). Згідно з Рекомендаціями ОЕСР [15], тонка капіталізація ілюструє ситуацію, коли пов'язана особа-нерезидент надає платнику податків-резиденту позику в розмірі, що істотно перевищує її частку участі в капіталі національної компанії. При цьому високий обсяг боргу є похідним від "пов'язаності" компаній. Оскільки проценти зменшують базу податку на прибуток підприємств, у той час як дивіденди виплачуються з чистого прибутку, боргове фінансування компанії вигідніше за дольове (акціонерне). У результаті істотна частина прибутку компанії, що фінансується за рахунок позикових коштів, виводиться з-під національного оподаткування. З цієї причини податкові органи країни дестимулюють привабливість використання позикового (боргового) фінансування між пов'язаними особами, впроваджуючи правила, які встановлюють обмеження на суму процентів, які можуть бути включені до витрат при розрахунку прибутку для цілей оподаткування.

Сума нарахованих процентів визначається двома основними факторами – процентною ставкою і сумою позики. Якщо безпосереднім об'єктом регулювання при трансферному ціноутворенні є тільки ціна товару (роботи, послуги) з метою оподаткування, то регулювання тонкої капіталізації здійснюється не стільки щодо ціни позики (процентна ставка), яка може відповідати ринковому рівню, скільки щодо суми позики. У країнах світу [17; 18] застосовуються такі основні законодавчі підходи до визначення максимальної суми нарахованих процентів, що включаються до витрат:

1) загальний порядок регулювання трансфертного ціноутворення – застосування принципу “витягнутої руки” до процентної ставки як ціни позики, а також до визначення суми боргу, яку компанія зможе отримати від непов'язаних осіб;

2) спеціальний порядок через встановлення фіксованого співвідношення (fixed ratio approach), перевагою якого є простота для впровадження і зниження витрат на адміністрування податків. З метою забезпечення чіткості регулювання тонкої капіталізації, країни впроваджують конкретні співвідношення, які приймаються за принцип “витягнутої руки” (об'єктивні ринкові умови):

а) визначення граничного розміру нарахованих процентів за позикою від пов'язаної особи, що включаються до складу витрат, виходячи із встановленого допустимого співвідношення позикового і власного капіталу. Проценти на “надмірну заборгованість”, тобто суму боргу, що перевищує у співвідношення власного капіталу до позикового, не включаються до витрат для цілей оподаткування. Це співвідношення, порушення якого є підставою для відмови у праві на включення до витрат відповідних процентів, різне серед країн світу: у пропорції 2 до 1 в Аргентині та Канаді, 4 до 1 в Данії, 3 до 1 в Нідерландах, Японії та Росії, 1,5 до 1 у Франції та США [10; 17; 18], при цьому проценти, що перевищують це співвідношення, визнаються дивідендами (Росія);

б) визначення граничної величини процентів, яку може бути включено до витрат, на основі співвідношення суми нарахованих відсотків та іншої змінної – оподаткованого прибутку або показника ЕВІТДА: 25 % від ЕВІТДА (Франція), 30 % від ЕВІТДА (Німеччина, Італія), 50 % від оподаткованого прибутку (США).

У зарубіжних країнах (США, Франція та ін.) застосовується одночасно кілька підходів до регулювання тонкої капіталізації.

Пунктом 141.2 ст. 141 ПКУ [11] закріплено обмеження на вирахування процентів для платника податку 50 % та більше відсотків статутного фонду якого перебуває у власності або управлінні нерезидента (нерезидентів). Встановлення величини володіння статутним фондом на рівні 50 % і більше не охоплює всіх пов'язаних осіб, оскільки у пп. 14.1.159 п. 14.1 ст. 14 ПКУ [11] пов'язаними визнаються особи у разі якщо одна з таких осіб безпосередньо та/або опосередковано (через пов'язаних осіб) володіє корпоративними правами юридичної особи у розмірі 20 % і більше. До того ж перенесення процентів, не віднесених до складу витрат виробництва (обігу), протягом звітного періоду на результати майбутніх податкових періодів, не відповідає міжнародній практиці регулювання тонкої капіталізації,

оскільки не перешкоджатиме зменшенню податкової бази за рахунок залучення позикових коштів, оскільки відсотки, що виплачуються за тимчасове користування наданими капіталом будуть визнаватися витратами, що зменшують оподатковувану базу в майбутніх періодах. Спеціальний порядок проти маніпулювання розміром боргового зобов'язання в Україні не встановлено.

Як справедливо зазначає К. Непесов [10], законодавець регламентує відносини з оподаткування в умовах трансфертного ціноутворення та тонкої капіталізації у відриві один від одного, а не в системному та концептуальному взаємозв'язку, як цього вимагають принципи ефективного податкового регулювання. Проблема тонкої капіталізації повинна вирішуватися перш за все через регулювання суми позики між пов'язаними кредитором і українським боржником. Це обумовлює необхідність впровадження спеціального порядку: граничний розмір нарахованих процентів за позикою від пов'язаної особи, що включаються до складу витрат, доцільно визначати виходячи із встановленого співвідношення з оподатковуваним прибутком за умови перевищення позикового капіталу над власним, що відповідає міжнародній практиці. Коли відношення боргу до власного капіталу корпорації перевищує встановлений показник, то частина процентних витрат, яка перевищує певний відсоток від оподатковуваного доходу, не включається у витрати. Таким чином, обидві умови повинні бути виконані, перш ніж обмежується включення нарахованих процентів до складу витрат.

Важливо зазначити, що визначення граничної суми процентів, що включаються до витрат, без прив'язки до встановленого співвідношенням позикового і власного капіталу суперечить принципу недискримінації оподаткування міжнародних суб'єктів господарювання відповідно до правил Світової організації торгівлі (СОТ) [6]. Включення умови відношення заборгованості до власного капіталу припускає, що, зважаючи на різноманіття факторів зіставності умов контрольованої операції з ринковими, однозначно встановлене в національному законодавстві співвідношення позикового до власного капіталу і є ринковим, тобто передбачається, що в нормальних ринкових умовах непов'язаний кредитор не надаватиме позику, в результаті якої загальний розмір боргу перевищить власний капітал позичальника. Недотримання встановленого співвідношення свідчатиме про “неринковість” відносин між пов'язаними нерезидентом-кредитором і резидентом-боржником, а тому обмеження на включення процентів до складу витрат не може розглядатися як не виправдане обмеження корпоративних прав нерезидентів.

Узгодженого міжнародного стандарту для розробки співвідношення між позиковим і власним капіталом не існує. Для оцінки рівня фінансової стійкості серед інших показників використовують коефіцієнт фінансування, який розраховується як співвідношення залучених та власних коштів і характеризує залежність підприємства від залучених коштів. Зростання цього показника в динаміці свідчить про посилення залежності від зовнішніх інвесторів і кредиторів, тобто про зниження фінансової стійкості, і навпаки. Його нормативне значення, згідно з наказом Міністерства фінансів України та Фонду державного

майна “Про затвердження Положення про порядок здійснення аналізу фінансового стану підприємств, що підлягають приватизації” [12] встановлене на рівні <1. Зокрема, відношення зовнішнього боргу банківського сектору України до статутного капіталу банків у 2012 р. складає 0,985, що свідчить про зниження фінансової стійкості.

Отже, витрати на сплату процентів на користь пов’язаних осіб-нерезидентів пропонується визначати, як:

$$\text{Якщо } \frac{\text{Залучений капітал пов'язаної особи – нерезидента}}{\text{Власний капітал платника податку – резидента} * DV} \geq 1,$$

$$\text{то } B_{\Pi} = D_{\Pi} + 0,5 * (D - D_{\Pi} - B),$$

де  $DV$  – доля участі пов’язаної особи в статутному капіталі організації;  
 $B_{\Pi}$  – витрати на сплату процентів, грн;  $D_{\Pi}$  – доходи у вигляді процентів від розміщення власних активів, грн;  $D$  – доходи платника податків від усіх видів діяльності, грн;  $B$  – витрати платника податків звітного періоду, грн.

Підсумовуючи викладене, слід зазначити, що удосконалення порядку податкового регулювання трансфертного ціноутворення має забезпечуватися на основі застосування показника економічної ефективності, що, на відміну від застосовуваного в практиці податкового контролю абсолютного показника додаткового обсягу податкових надходжень, враховує також витрати, спрямовані на досягнення ефекту та ймовірність виявлення випадків ухилення від сплати податків і несплатежів, а також правил тонкої капіталізації, особливістю яких є визначення витрат платника податку в разі сплати процентів за борговими зобов’язаннями нерезиденту – пов’язаній особі, виходячи із співвідношення боргового та власного капіталу, що дозволить уникнути дискримінації нерезидентів і відповідатиме вимогам СОТ. Положення пункту 141.1.2 ПКУ пропонується викласти в такій редакції: якщо сума заборгованості пов’язаній особі-нерезиденту перевищує величину безпосереднього та/або опосередкованого (через пов’язаних осіб) володіння корпоративними правами цієї пов’язаної особи-нерезидента у статутному фонді платника податку-резидента, то віднесення до складу витрат нарахованих процентів за кредитами, позиками та іншими борговими зобов’язаннями на користь пов’язаної особи – нерезидента дозволяється в сумі, що не перевищує суму доходів такого платника податку, отриману протягом звітного періоду у вигляді процентів від розміщення власних активів, збільшену на суму, що дорівнює 50 % оподатковуваного прибутку звітного періоду, без урахування суми таких отриманих процентів”. Перспективою подальших досліджень у даному напрямі є підвищення якості положень податкового законодавства, спрямованих на регулювання трансфертного ціноутворення, шляхом їх уточнення і редакційного доопрацювання та усунення протиріч з іншими нормативно-правовими актами.



Література:

1. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення : Закон України від 04.07.2013 р. № 408-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/408-18/print1371479257466566>.
2. Про заходи щодо запобігання непродуктивному відпливу капіталів за межі України : Указ Президента України від 17.03.2007 р. № 216/2007 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001525-07>.
3. Аналіз впливу регуляторного акта до проекту Закону України “Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо трансфертного ціноутворення” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/data/material/000/022/81648/1.doc>.
4. Виконання Державного бюджету // За даними Державної Казначейської служби України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://treasury.gov.ua/main/uk/doccatalog/list?currDir=146477>.
5. *Воронкова О. М.* Міжнародний досвід оцінювання ефективності податкового адміністрування та його значення для України / *О. М. Воронкова* // *Наука й економіка*. – 2011. – Вип. 3 (23). – С. 12–18.
6. Генеральна угода з тарифів і торгівлі від 15.04.1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995\\_264/page](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_264/page).
7. *Гольдфарб А. Г.* Обоснование введения системы трансфертного ценообразования на предприятии / *А. Г. Гольдфарб, А. А. Корыстова* // *Коммунальное хозяйство городов*. – 2007. – № 77. – С. 438–443.
8. Законопроект про трансфертне ціноутворення дозволить залучити до бюджету до 20 млрд грн за три роки // *Вісник податкової служби України*. Офіційне видання Міністерства доходів і зборів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.visnuk.com.ua/ua/news/id/330>.
9. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010–2014 рр.* від 02.06.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/file/docs/5/d325760.pdf>.
10. *Нелесов К. А.* Налоговые аспекты трансфертного ценообразования: сравнительный анализ опыта России и зарубежных стран / *К. А. Нелесов*. – М. : Волтерс Клувер, 2007. – 233 с.
11. Податковий кодекс України від 02.12.2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
12. Про затвердження Положення про порядок здійснення аналізу фінансового стану підприємств, що підлягають приватизації : Наказ Міністерства фінансів України та Фонду державного майна від 26.01.2001 р. № 49/121 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0121-01>.
13. Стратегічний план розвитку державної податкової служби України на період до 2013 р. / Угода про позику (Проект “Модернізація державної податкової служби України – 1”) між Україною та Міжнародним банком реконструкції та

розвитку № 4698-UA від 04.09.2003 р. (ратифіковано Законом України від 20.11.2003 р. № 1317-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minrd.gov.ua/modernizatsiya-dps-ukraini/arkhiv/proekt—modernizatsiya-derj>.

14. Illicit Financial Flows from Developing Countries: 2000 – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2010/gfi\\_iff\\_update\\_report-web.pdf](http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/IFF2010/gfi_iff_update_report-web.pdf).

15. OECD Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations. 22 July 2010. – 375 p.

16. The Costs of Tax Compliance in Ukraine [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/725f0b804b5f7ae59f06bf6eac26e1c2/UTCCS\\_eng.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=725f0b804b5f7ae59f06bf6eac26e1c2](http://www1.ifc.org/wps/wcm/connect/725f0b804b5f7ae59f06bf6eac26e1c2/UTCCS_eng.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=725f0b804b5f7ae59f06bf6eac26e1c2).

17. Thin Capitalization and Interest Deduction Rules: A Worldwide Survey / Stuart Webber // Tax Notes International. – 2010. – Vol. 60. – № 9. – P. 683–708.

18. Thin capitalisation legislation: a background paper for country tax administrations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.oecd.org/ctp/tax-global/5.%20Thin\\_Capitalization\\_Background.pdf](http://www.oecd.org/ctp/tax-global/5.%20Thin_Capitalization_Background.pdf).

19. Transnational corporations. Affiliates (most recent) by country [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nationmaster.com/graph/eo\\_tra\\_cor\\_aff-economy-transnational-corporations-affiliates](http://www.nationmaster.com/graph/eo_tra_cor_aff-economy-transnational-corporations-affiliates).

*Надійшла до редколегії 10.09.2013 р.*

## НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352.08

*Н. В. СТАТІВКА, К. І. МЕЛЬНИКОВА, Д. А. ТЕРЕЩЕНКО*

### ЧИННИКИ ФОРМУВАННЯ ТРУДОВОГО ПОТЕНЦІАЛУ ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто сутність поняття “трудоий потенціал”, систематизовано і проаналізовано чинники формування трудоого потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, запропоновано заходи державного впливу на формування трудоого потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.*

**Ключові слова:** трудоий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування, чинники трудоого потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.

*The essence of the concept of “labor potential” has been systematized and factors shaping the labor potential of local government officials have been analyzed. Means of state influence on formation of the local government officials’ labor potential have been suggested.*

**Key words:** labor potential of local government officials, factors of labor potential of local government officials.

Поглиблення соціально-економічних і адміністративних реформ в Україні потребує науково-теоретичного обґрунтування методологічних засад щодо формування трудоого потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування. Актуалізується проблема тим, що сучасна наукова думка розглядає місцеве самоврядування як єдину можливу модель демократизації і раціоналізації влади на місцях та невід’ємний атрибут громадянського суспільства. Дієвість управлінської системи залежить від якості всіх без винятку її складових і за наявності відхилень у будь-якій її ланці не може вважатися достатньою і якісною в цілому.

Такою проблемною ланкою для управлінської системи, на жаль, залишається кадрове забезпечення органів місцевого самоврядування. Формування трудоого потенціалу органів муніципального рівня має проблеми, які безпосередньо впливають на професіоналізм цієї категорії службовців, на ступінь реалізації та додержання конституційних прав і свобод громадян, послідовний і сталий розвиток територій.

Вагомий доробок у дослідження проблеми формування та ефективного використання трудового потенціалу країни, регіону, особистості внесли вітчизняні й зарубіжні вчені: І. Бажан, О. Бендасюк, І. Бондар, В. Васильченко, О. Грیشнова, Л. Ільїн, Г. Осовська, Н. Кальєніна, А. Криклій, В. Мороз, О. Федоніна, І. Яремко та ін. Різні аспекти кадрових процесів в органах державної влади і місцевого самоврядування втілено в наукових публікаціях Г. Агаманчука, Н. Гончарук, В. Лугового, В. Малиновського, Н. Нижник, В. Олуйко, Т. Пахомова та ін.

Незважаючи на значні досягнення в дослідженні процесів розвитку трудового потенціалу осіб, які знаходяться на державній службі, слід відзначити наявність недостатньо вивчених питань. Теоретичні знання з формування та розвитку трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування в умовах адміністративної реформи потребують систематизації, структуризації та розробки методологічної бази. Особливо актуалізується вивчення основних чинників формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.

Мета статті – дослідити сутність понять “трудоий потенціал” і “трудоий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування”, визначити основні чинники формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування, і на цій основі розробити заходи державного впливу на забезпечення відповідного кількісного та якісного їх складу.

У науковій літературі склалися різні підходи до визначення сутності трудового потенціалу. І. Маслова, А. Котляр, Р. Іванова, С. Пирожков та інші автори розглядають трудовий потенціал як узагальнюючу характеристику міри (кількості) та якості сукупних можливостей працездатного населення до праці та участі в суспільній діяльності. Н. Коров’яківська, М. Скаржинський та ін. зводять трудовий потенціал до потенціалу самої праці, зв’язуючи його з сукупним працівником [11].

Одним із поширених підходів до розуміння трудового потенціалу є представлення його як існуючі на даний момент та можливі в майбутньому кількість та якість праці, якими володіє суспільство, колектив організації, індивід при даному рівні розвитку науки й техніки і які визначаються чисельністю працездатного населення і його професійно-освітнім рівнем [17].

Важливо наголосити, що науковці розрізняють трудовий потенціал окремої особистості, підприємства, території, суспільства, регіону, країни, світової спільноти. Проте попри різноманітність дефініцій трудового потенціалу, у кожній з них, по суті, мова йде про здатність людей до праці. Тому з позицій людського фактора трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування слід розглядати як потенціал окремої посадової особи місцевого самоврядування, що володіє сукупністю загально професійних та професійно-кваліфікаційних характеристик, які за різних матеріально-технічних, соціально-економічних, організаційних та інших умов можуть бути використані у сфері державного управління.

Як зазначено вище, трудовий потенціал постійно знаходиться під впливом значної кількості факторів, урахування яких є обов'язковим при розробці політики щодо його формування.

Вітчизняні та зарубіжні науковці приділяють значну увагу дослідженню чинників формування трудового потенціалу. Так, Г. Осовська та О. Крушельницька вважають, що на трудовий потенціал впливають три підсистеми чинників: демографічна, професійно-кваліфікаційна та соціально-культурна [13]. На думку Л. Згалат-Лозинської, найважливішими формуючими чинниками трудового потенціалу є рівень розвитку продуктивних сил і рівень розвитку виробничих відносин [10]. І. Яремко стверджує, що трудовий потенціал характеризується чисельністю трудових ресурсів, їх статевіковою структурою, рівнем освіти і професійно-кваліфікаційної підготовки, технічним оснащенням праці, фондом робочого часу, станом здоров'я, дисципліни та іншими соціально-економічними чинниками [19, с. 70–74]. О. Федонін, І. Репіна та О. Олексюк виділяють за головні демографічний та освітній фактори, тим самим відображуючи кількісно-якісний підхід до дослідження трудового потенціалу, якого дотримувалися багато вчених, серед яких: І. Бондар, О. Грішнова, Р. Колосова [5; 18]. Н. Кальєніна трудовий потенціал розглядає як сукупність багатьох компонентів, головними з яких є здоров'я, освіта, професіоналізм, моральність, вмотивованість, вміння працювати в колективі, творчий потенціал, активність, організованість, ресурси робочого часу та ін. [10, с. 112]. А. Криклій під чинниками впливу на формування трудового потенціалу розуміє соціально-економічні, демографічні, ідейно-моральні та інші, а також вплив науково-технічного прогресу [11, с. 65].

Як бачимо, спектр чинників формування трудового потенціалу є доволі розлогим, тому потребує систематизації та адаптації до сфери державного управління. На наш погляд, серед основних формуючих чинників трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування є такі: правові, демографічні, матеріально-технічні, соціально-економічні та організаційні. Розглянемо кожен з наведених факторів впливу.

Фактори правового характеру пов'язані з чинним законодавством, що регулює діяльність органів місцевого самоврядування, спрямовану на формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.

На сьогодні серед позитивних аспектів правового забезпечення процесу формування трудового потенціалу органів місцевого самоврядування відзначимо такі, як прийняття і реалізація законів України "Про місцеве самоврядування в Україні" [1], "Про службу в органах місцевого самоврядування" [2]; Загальнодержавної цільової соціальної програми збереження та розвитку трудового потенціалу України в період до 2017 року [7], Стратегії державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки [15], Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава" [14].

Цими документами врегульовано: розроблення механізмів залучення до роботи у сферах державного управління висококваліфікованих фахівців, успішних підприємців, здібних випускників вищих навчальних закладів; відновлення технології добору кадрів для зайняття управлінських посад із числа працівників, що мають досвід роботи на посадах нижчого рівня у відповідній сфері діяльності; посилення вимог до моральних якостей осіб, які залучаються до управлінської діяльності; упровадження сучасних технологій управління персоналом; поліпшення демографічних характеристик трудового потенціалу, забезпечення правової основи підвищення якості послуг, які надають службовці органів місцевого самоврядування; введення в дію прозорого механізму прийняття на службу в органи місцевого самоврядування; реформування системи підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування тощо. Як результат, динаміка зміни чисельності службовців місцевого самоврядування в Україні за останні сім років показує зростання цього показника на 6,7 %, або майже на 6,2 тис. осіб, що кореспондується з такою ж тенденцією в державному секторі управління (на 11,2 % та 27,7 тис. осіб відповідно) (рис. 1).

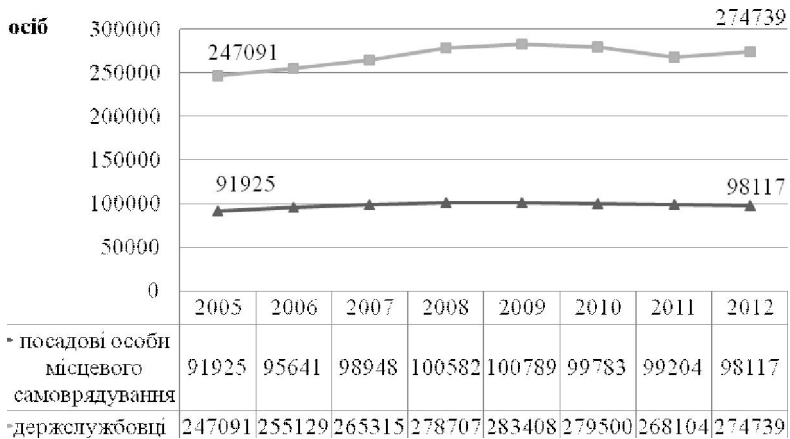


Рис. 1. Динаміка загальної кількості державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування у 2005 – 2012 рр. [6]

До 2009 р. чисельність посадовців органів місцевого самоврядування досягла свого апогею та становила 100 789 осіб, тобто зросла порівняно з 2005 р. більш ніж на 8,8 тис. Якщо в 2012 р. чисельність держслужбовців почала знову зростати (до 274 739), то посадовців органів місцевого самоврядування продовжила скорочуватися, досягнувши показника 98 117 осіб [6].

Подальшого вдосконалення потребує нормативно-правове забезпечення механізмів реалізації повноважень посадових осіб органів місцевого самоврядування, врегулювання їхнього статусу, підвищення рівня соціального захисту працівників зазначеної сфери, удосконалення системи оплати праці (шляхом встановлення зв'язку між посадовим окладом і рівнем кваліфікації, професійною підготовкою; налагодження прозорої системи преміювання тощо).

Демографічні фактори включають статевіковий склад, соціальну мобільність посадових осіб місцевого самоврядування. Демографічний чинник також є одним із визначальних для забезпечення формування трудового потенціалу посадовців місцевого самоврядування, а проблеми демографічного розвитку (високий рівень передчасної смертності населення та критично низький рівень народжуваності, старіння населення, знелюднення сільських територій та монофункціональних міст) слід розглядати як першочергові.

Чисельність жінок-посадовців органів місцевого самоврядування становить 74877 осіб, що більш ніж втричі за чисельність чоловіків – 23240. Вікова структура свідчить, що в середньому найбільше посадовців вікової групи 46 – 54 роки (31,3 %). За статевою ознакою чоловіків найбільша чисельність серед категорії осіб 36 – 45 років – 7 172 осіб, а жінок 46 – 54 років – 25 446 осіб (рис. 2).

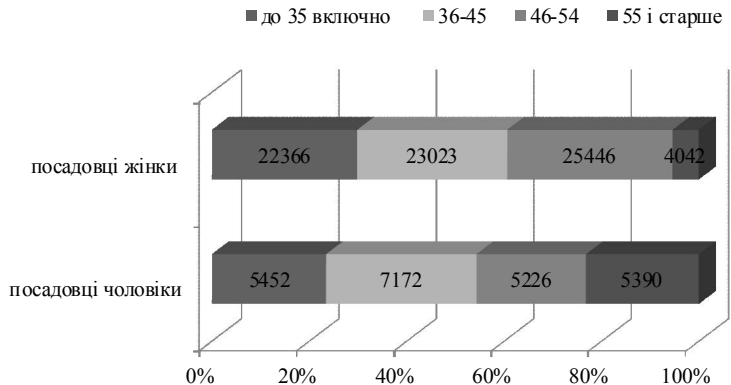


Рис. 2. Вікова структура посадовців органів місцевого самоврядування, на 01.01.2013 р. [6]

Із внесенням змін до Закону України „Про сприяння соціальному становленню та розвитку молоді в Україні” молодими вважаються службовці віком до 35 років. Таких в органах місцевого самоврядування, згідно із статистичними даними, в Україні станом на початок 2013 р. було 27818 осіб, або всього 28,4 % від чисельності всіх посадовців, що значно менше аналогічного показника в державній службі, де він складає 50,1 % від усіх працюючих. Можна зробити висновок, що робота в органах місцевого самоврядування не захоплює молодь, яка вже має відповідну освіту.

Наступними факторами впливу на трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування є матеріально-технічні фактори. Матеріально-технічні фактори пов'язані з якісним складом органів місцевого самоврядування, рівнем розвитку науки і техніки, особливостями служби в органах місцевого самоврядування.

На практиці технічна оснащеність органів місцевого самоврядування виражається через показники автоматизації і програмного забезпечення діяльності посадових осіб місцевого самоврядування, належне матеріальне та фінансово-ресурсне забезпечення посадових осіб місцевого самоврядування для ефективного виконання завдань та повноважень місцевого самоврядування. При цьому слід зазначити, що на сьогодні майже весь документообіг у більшості органів місцевого самоврядування між структурними підрозділами, установами, підприємствами, організаціями, громадянами ведеться в паперовому вигляді, дублюються архівні дані. Пошук документів є затратним відносно робочого часу. У процесі надання адміністративних послуг, більшість документів (довідок) переносяться між установами, організаціями вручну, здебільшого – самими замовниками, що сповільнює процес документообігу. У деяких органах місцевого самоврядування комп'ютери навіть не об'єднані в локальну інформаційну мережу. Наведені факти показують, що ефективне формування, розвиток і використання трудового потенціалу неможливе без підвищення рівня інформатизації органів місцевого самоврядування, створення єдиного нормативно-правового поля, вироблення єдиних для всіх регіонів принципів інформаційного та програмно-технічного забезпечення, консолідування регіональних і місцевих коштів для централізованого замовлення типових програмних продуктів і закупівлі системних програмних та технічних засобів.

Серед матеріально-технічних чинників значний вплив спричиняє також фактор навчально-методичного характеру: наявність центрів підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб органів місцевого самоврядування, достатнє забезпечення навчального процесу необхідною навчальною літературою та іншими методичними матеріалами, зокрема, навчальними програмами тощо.

При формуванні трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування ведуча роль належить соціально-економічним чинникам, таким як: професійно-кваліфікаційний склад, економічні фактори, медико-біологічні умови, творча активність, стимули до праці, моральність.

Кваліфікація працівників – це рівень професійної придатності, що забезпечується сукупною наявністю у працівників загальноосвітніх і спеціальних знань, умінь, здібностей, досвіду та трудових навичок, необхідних для виконання робіт певної складності за відповідною професією чи спеціальністю [17, с. 154]. Кваліфікаційний чинник визначається обсягом, глибиною і різномічністю загальних і спеціальних знань, трудовими навичками і вміннями, що обумовлюють здатність посадової особи місцевого самоврядування до праці визначеного змісту і складності, характеризується рівнем громадської свідомості і соціальної зрілості,



ступенем засвоєння посадовцями норм становлення до праці, ціннісної орієнтації, інтересами, потребою у сфері праці. Кваліфікаційний склад характеризує можливості посадових осіб місцевого самоврядування, означає його кваліфікацію та підготовленість до діяльності.

Аналіз сучасного стану професійно-кваліфікаційного складу посадових осіб місцевого самоврядування свідчить про зниження їх кваліфікаційного рівня, зокрема через недостатню конкурентоспроможність органів місцевого самоврядування на ринку праці, зниження рівня престижності посад, що призводить до низької ефективності управлінських рішень. Специфіка посадових осіб органів місцевого самоврядування (сільського, селищного, міського голови, голів районних, районних у містах та обласних рад) обумовлена їх виборністю і відповідно, їх постійною змінюваністю. Ця особливість (40 % сільських, селищних та міських голів, 40 – 60 % депутатів місцевих рад під час чергових виборів обираються вперше) має стати об'єктивною причиною для розробки відповідних навчальних програм, певної перебудови державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування.

Попри те, що кількість і частка посадовців, які мали неповну вищу освіту з 2005 р. по 2012 р., суттєво зменшилися з 33 311 (37,0 %) до 26 372 (27,1 %), проблема не є вичерпаною, адже серед спеціалістів нижчої категорії, яких майже третина, цей показник складає порівняно низький рівень – близько 50 %. За відсутності вертикалі управління, коли кожний орган місцевого самоврядування є окремим, самостійним органом відповідальність за прийняття рішення найчастіше покладається саме на цю категорію осіб, які безпосередньо контактують з клієнтом, споживачем послуги.

До економічних чинників трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування слід віднести визначення рівня забезпечення трудовим потенціалом; формування здатності до праці і постійне підвищення ділової кваліфікації; створення умов для ефективного формування трудового потенціалу; відповідність рівня оплати праці розміру трудових вкладень.

Медико-біологічні умови визначають природно-біологічні якості посадових осіб місцевого самоврядування: стан здоров'я і психофізіологічну придатність до праці, їх відповідність вимогам служби в органах місцевого самоврядування. Психофізіологічний чинник визначається такими характеристиками, як здатність і схильність людини, працездатність, тип нервової системи тощо. Психофізіологічна здатність до праці у свою чергу обумовлюється санітарно-гігієнічними умовами праці, раціональним режимом праці і відпочинку. Психофізіологічні можливості посадових осіб місцевого самоврядування поєднують насамперед такі компоненти, як організація комунікації, здійснення впливу на працівників, врахування потреб та мотивів праці. Слід підкреслити, що важливою складовою психофізіологічних можливостей трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування є інтелектуальний чинник, без якого, як доведено, неможливо розраховувати на реалізацію програм щодо

інноваційного і сталого розвитку територій. Отже, здійснення адміністративних і економічних реформ вимагає реформування свідомості й компетентності посадовців місцевого самоврядування.

У руслі адміністративних реформ, європейського вибору посадові особи органів місцевого самоврядування повинні бути не лише професійно компетентними, а й творчо-інноваційними та високо моральними особистостями. Творчий потенціал характеризує здібність та активність посадових осіб місцевого самоврядування щодо вираження нових ідей та їх реалізації, створення образів, наукових винаходів та розробок. Моральність – це перелік таких характеристик, як чесність за будь-яких умов, повага до людей різних соціальних верств населення, ставлення до дітей, повага до історії своєї країни, сумлінність, відповідальність за свої вчинки, працелюбність, законслухняність. Без перебільшення можна констатувати, що від рівня моральності посадових осіб місцевого самоврядування залежить економічний, соціальний розвиток та історична перспектива територіальних утворень зокрема і держави в цілому.

Організаційні чинники характеризуються здатностями посадових осіб місцевого самоврядування нарощувати корисний ефект унаслідок постійного рівня організованості, забезпечення динамічного і пропорційного розвитку структурних елементів на основі пізнання дій законів суспільства і природи, їхньої взаємодії. Організованість – раціональне використання часу взагалі і робочого часу з мінімізацією його втрат зокрема. Складовими організованості людини є дисциплінованість, обов'язковість, уміння нормувати свій час, акуратність, відповідальність за свої рішення. Організаційний чинник заснований на пристосуванні посадової особи місцевого самоврядування до організаційно-технічних умов служби в органах місцевого самоврядування, упровадженні гнучких систем організації праці, спрямованих на створення умов для реалізації його потенційних можливостей, кваліфікаційного зростання, підвищення змістовності і привабливості служби в органах місцевого самоврядування.

Важливо підкреслити, що для дії всіх наведених чинників характерні взаємозв'язок і соціальна спрямованість (на демографічний накладається комплекс матеріально-технічних, соціально-економічних чинників; на соціально-економічний – вплив демографічного, організаційного чинників тощо). Крім того, на кожний чинник, а також їх сукупність впливає сукупність суспільних відносин.

Таким чином, незважаючи на позитивну динаміку в системі формування трудового потенціалу, на наш погляд, на державному рівні доцільно запровадити такі заходи щодо підвищення ефективності формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування:

- створити правові умови та забезпечити державну підтримку процесів формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування;
- визначити на законодавчому рівні функції та завдання органів державного управління і місцевого самоврядування з формування трудового потенціалу посадовців місцевого самоврядування;

– забезпечити автоматизацію діяльності в органах місцевого самоврядування: розвиток інформаційних систем на підтримку управління формуванням трудового потенціалу;

– удосконалити планування підготовки кадрів місцевого самоврядування (зокрема навчання місцевого депутатського корпусу);

– проводити дослідження проблем регіонального розвитку і місцевого самоврядування з метою підготовки висококваліфікованих наукових і науково-педагогічних кадрів з цих питань;

– створити сприятливі соціально-економічні, організаційні умови для стимулювання інноваційної активності посадових осіб місцевого самоврядування, запровадити ефективні системи моделювання творчої, активної службової поведінки;

– запровадити постійно діючий маркетинг потреб органів місцевого самоврядування в цільовій підготовці, перепідготовці та підвищенні кваліфікації працівників органів місцевого самоврядування;

– підвищити змістовність праці посадових осіб місцевого самоврядування, освітній, професійний і кваліфікаційний рівень кадрів і їх просування на службі;

– законодавчо визначити чіткі вимоги до спеціалізації освіти при зарахуванні до служби в органах місцевого самоврядування із урахуванням специфічності сфер діяльності цих структур і з врахуванням статусу місцевих рад;

– з метою підвищення престижності праці в органах місцевого самоврядування, передбачити при формуванні місцевих бюджетів на майбутні роки збільшення видатків на утримання цих структур та переглянути систему оплати праці посадових осіб місцевого самоврядування.

Якість державного управління та роботи державних органів влади як центральних, так і на місцях безпосередньо залежать як від кількісних параметрів трудового потенціалу працівників, так і від якісного рівня їх підготовки, відданості справі та дотримання законів, зазвичай мірилом оцінки яких є рівень довіри до них з боку громадськості.

Дослідження соціально-економічної сутності категорії “трудова потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування”, дозволяє висновувати таке:

– трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування є об’єктом державного управління та запорукою ефективної реалізації соціально-економічної політики держави;

– трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування можна розглядати як міру втілених у людині здібностей, таланту, рівня освіти, кваліфікації та їх здатність якісно надавати управлінські, соціальні та інші види послуг, що віднесені до компетенції органів місцевого самоврядування;

– трудовий потенціал посадових осіб місцевого самоврядування – державний стратегічно важливий ресурс, від якого залежить рівень соціально-економічного розвитку територіальних утворень зокрема та держави взагалі;

– формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування здійснюється під впливом правових, демографічних, матеріально-технічних, соціально-економічних та організаційних чинників.

Перспективними напрямками проведеного дослідження є визначення впливу сукупних чинників (правових, соціально-економічних тощо) на рівень якості трудового потенціалу, а також обґрунтування стратегічних орієнтирів щодо удосконалення механізмів державного управління у сфері забезпечення формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97>.
2. Про службу в органах місцевого самоврядування : Закон України від 07.06.2001 р. № 2493-III // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
3. *Бажан І. І.* Трудовий потенціал України: формування і використання / І. І. Бажан. – Донецьк : ТОВ“Юго-Восток ЛТД”, 2006. – 144 с.
4. *Бендасюк О. О.* Особливості розвитку трудового потенціалу України в умовах переходу до інноваційної моделі економіки / О. О. Бендасюк // Регіональна економіка. – 2010. – № 1. – С. 172–177.
5. *Грішнова О. А.* Економіка праці та соціально-трудові відносини : підручник / О. А. Грішнова. – К. : Знання, 2007. – 535 с.
6. Державна служба в Україні у 2005 – 2012 роках (основні показники якісного та кількісного складу) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://infolight.org.ua>.
7. Загальнодержавна цільова соціальна програма збереження та розвитку трудового потенціалу України в період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.07.2009 р. № 851-р // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/851-2009-p>.
8. *Згалат-Лозинська Л. О.* Економічний механізм ефективного використання трудового потенціалу за умов формування ринкових відносин : автореф. ... дис. к.е.н. : спец. 08.02.03 // Л. О. Згалат-Лозинська. – К., 2002. – 22 с.
9. *Ільїн Л. М.* Ефективність відтворення трудового потенціалу України / Л. М. Ільїн. – К. : Енергія плюс, 2007. – 212 с.
10. *Кальєніна Н. В.* Сутність категорії “трудовий потенціал підприємств” / Н. В. Кальєніна // Держава та регіони. – 2008. – № 3. – С. 111–115.
11. *Криклій А. С.* Теоретико-методологічні основи дослідження трудового потенціалу: Проблеми зайнятості та ринку праці / А. С. Криклій // Економіка та держава. – 2005. – № 8. – С. 61–67.
12. *Мороз В. М.* Система трудового потенціалу країни: теоретичні основи формування дефініцій / В. М. Мороз // Економіка та держава. – 2009. – № 2. – С. 107–109.
13. *Осовська Г. В.* Управління трудовими ресурсами / Г. В. Осовська, О. В. Крушельницька. – К. : Кондор, 2003. – 224 с.
14. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”: Указ

Президента України від 27.04.2011 р. № 504 [Електронний ресурс] // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/187/2012>.

15. Стратегія державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 01.02.2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс] // ВВР України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.

16. Стратегія соціально-економічного розвитку: держава, суспільство, особистість : монографія / [І. К. Бондар, Л. М. Ільїн, М. В. Четов та ін.]. – К. : Корпорація, 2005. – 270 с.

17. Управління трудовим потенціалом / В. С. Васильченко, А. М. Гриненко, О. А. Грішнова. – К. : КНЕУ, 2005. – С. 154–155.

18. Федонін О. С. Потенціал підприємства: формування та оцінка / О. С. Федонін, Репіна, О. І. Олексюк. – К. : КНЕУ, 2005. – 261 с.

19. Яремко І. Людський потенціал як капітал підприємства: обліковий аспект / І. Яремко // Економіст. – 2004. – № 2. – С. 70–74.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 35.930.1

*А. В. МЕЛЯКОВ, О. В. ПОСТУПНА*

### **ПОЛІТИКА ФОРМУВАННЯ ІСТОРИЧНОЇ ПАМ'ЯТІ: ПРИКЛАДИ РЕАЛІЗАЦІЇ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ**

*Зроблено аналіз науково-довідкових видань біографічного характеру як джерела формування історичної пам'яті на місцевому рівні та виділено особливості дослідницької роботи на Харківщині. Означено основні напрями і можливості використання таких видань у науково-просвітницькій та управлінській діяльності.*

**Ключові слова:** історична пам'ять; політика пам'яті; органи місцевого самоврядування; дослідження; біографія.

*The analysis of editions of biographic character as sources of forming of historical memory is done at local level and the features of research work are distinguished on Kharkiv Region. Basic directions and possibilities of the use of such editions are marked in scientifically-elucidative and administrative activity.*

**Key words:** historical memory; politics of memory; organs of local self-government; research; biography.

Практика формування, збереження і примноження історичної пам'яті нерозривно пов'язана із збором біографічних відомостей, адже історія – це,

насамперед, люди, їхні долі та вплив на інших людей, на перебіг історичних процесів. Збір і публікація інформації про цих людей, їх життя та внесок у розвиток конкретної місцевості, регіону є неодмінною складовою діяльності фахівців-істориків і краєзнавців. Вироблений ними інтелектуальний продукт, у свою чергу, має бути затребуваним органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування під час реалізації державної гуманітарної політики та її складової – політики формування історичної пам'яті. Досвід показує, що виконавча влада та ОМС можуть відіграти вагомий роль не тільки у споживанні, але й виробленні такої науково-популярної продукції, зокрема, створюючи для її виробників належні організаційні умови, постачаючи матеріальні та інформаційні ресурси.

У кожному регіоні нашої держави важливе значення приділяється відзначенню непересічних особистостей. Існують звання “почесний громадянин міста” та “почесний громадянин області”, утворюються спілки Героїв України тієї чи іншої області. Для отримання біографічної інформації ведеться пошукова, науково-дослідна робота, результати якої можуть акумулюватися та розповсюджуватися у вигляді енциклопедій і біографічних словників, що присвячені відомим постатям рідного краю.

Слід зазначити, що енциклопедія – надто специфічний вид довідкової літератури із відповідним стилем викладання матеріалу. У широкому розумінні – це збірка наукових відомостей і довідок на різні теми, призначена для широкого кола читачів. Від інших видів наукових видань енциклопедія відрізняється, перш за все, тим, що мова подачі матеріалу є чіткою, стислою, лаконічно сформульованою. Крім того, в енциклопедії відсутні емоційно забарвлені оцінки, що дає можливість об'єктивного сприйняття інформації. Тут варто погодитись з думкою фахівців НАН України з приводу того, що до всіх без винятку осіб, подій, явищ минулого варто застосовувати об'єктивний, зважений критично-аналітичний підхід не тільки для похвали та осуду, скільки для виведення повчальних уроків, приклад урахування яких повинні показати, насамперед, державна влада та еліта [6, с. 62].

Протягом років незалежності в Україні проводиться активна діяльність з підготовки та видання низки енциклопедій, різних за своїм проблемним спрямуванням, масштабами охоплення теми, накладом тощо. Одним з найбільш значимих проєктів є Енциклопедія сучасної України (ЕСУ) – багатотомне енциклопедичне видання про Україну в усіх вимірах від початку ХХ ст. до сьогодення. Енциклопедія подає цілісний образ новітньої України в подіях, інституціях, установах, родах діяльності, поняттях, персоналіях [3]. Велику і тривалу роботу проводять фахівці Інституту історії України НАН України, які протягом 2003 – 2012 рр. видали дев'ять томів Енциклопедії історії України (від літери “А” до літери “С” включно). На сьогодні це видання є найбільшим за обсягом і найякіснішим за змістом довідником з історії нашої держави.

Іншим паперовим виданням має стати, відповідно до Указу Президента України, багатотомне енциклопедичне видання універсального характеру – Велика українська енциклопедія, публікація якої запланована на 2013 – 2020 рр.

Задекларована мета цього проекту – систематизувати і сприяти поширенню наукових знань про розвиток людської цивілізації та внесок України у світову історію і культуру [4]. Також за роки незалежності України видано енциклопедичні видання в галузі економіки, мовознавства, літературознавства, філософії і політології, юриспруденції, багатьох технічних галузях. Успіхи українських авторів в енциклопедичному процесі були відзначені на Всеукраїнській конференції “СловоСвіт”, на якій було наголошено, що активність творення словників та енциклопедичних видань, у тому числі он-лайнних видань, в Україні збільшився порівняно з радянським часом у 8 – 10 разів.

Метою статті є аналіз науково-довідкових видань біографічного характеру як джерела формування історичної пам’яті на місцевому рівні.

Протягом 2012 – 2013 рр. на Харківщині тривала робота з підготовки чергового випуску Харківського біографічного словника. Цей словник став черговим у серії видань, що вийшли друком у другій половині 1990-х рр. і були присвячені козацькій старшині Слобідської України, харківським губернаторам і генерал-губернаторам, міським головам тощо. Новостворене видання отримало назву “Генерали” і присвячене життю й діяльності 438 осіб, яким за виконання свого професійного обов’язку присвоєно генеральське звання.

Метою такого видання є збереження, систематизація та поширення наукових знань про життя й діяльність представників військової та правоохоронної еліти та її внесок в історію м. Харкова і всієї України. Відмінністю цього видання є те, що вперше в державі, на сторінках однієї книги зібрані біографії представників збройних Сил України і системи Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки України і Державної служби України з надзвичайних ситуацій, Державної прикордонної служби і Державної пенітенціарної служби України. Відомчий розподіл у даному випадку є непотрібним і не завжди можливим. Зокрема і через те, що в сучасній Україні триває пошук оптимальної моделі функціонування військової організації і спеціальних служб, що на практиці зумовлює їх перманентне реформування, перейменуванні, перепідпорядкуванні.

Погодимось із тими фахівцями, які можуть наголосити на очевидно формалізованому критерії відбору предмету дослідження – осіб, які мають генеральське звання. Проте, на наше переконання, саме ця формальна умова дає змогу запобігти розподілу генералів на “своїх” та “чужих”, “достойних” та “негідних”. Генеральське звання – це умовна стартова межа. Одні особи отримували його як визнання фронтових звитяг, інші – за багаторічну сумлінну працю. Одні з героїв енциклопедичних статей керували дивізіями і корпусами, інші очолювали спеціальні воєнізовані ВНЗ вже у наш – мирний час. Недарма навіть такі нагороди часів СРСР, як орден Червоного Прапора та Червоної Зірки вручалися як за бойові заслуги, так і за вислугу років.

Генерали-сучасники незалежності заслуговують на окрему увагу, адже Україна невоююча держава, армія та воєнізовані відомства якої не ведуть бойових

дій, за виключенням участі окремих підрозділів у миротворчих операціях під егідою ООН. Тож, аналізуючи кар'єру таких особистостей, можна робити висновок і про особливості функціонування системи державного управління, практики здійснення державної кадрової політики в сучасній Україні.

Під час підготовки даного біографічного словника були визначені кілька чинників, що безпосередньо вплинули на його змістовне наповнення, зокрема:

- значний обсяг відомостей про представників військової еліти зберігається в архівосховищах інших держав, що потребує додаткових ресурсних витрат для його опрацювання;

- тривалий період реформування вищих військових навчальних закладів кардинально вплинув на ступінь збереженості інформації щодо їх колишніх керівників, негативно позначився на збереженості особових справ, послужних списків генералів;

- процеси демократизації позитивно вплинули на доступність інформації щодо службової діяльності тієї частини генеральського корпусу яка відноситься до органів державної безпеки;

- переважна більшість воєнізованих ВНЗ регіону намагається зберігати в належному стані відомості щодо власних успішних випускників. Наприклад, персональний облік випускників-генералів ведеться в Академії внутрішніх військ МВС України, Університеті цивільного захисту України та ін.

Завдання подібних енциклопедій – надати максимально точну й перевірену інформацію, створити якісне довідкове видання, що буде корисним школяру і студенту, державному службовцю і фахівцю-історику. Кожен з них на основі отриманих даних зможе зробити свою оцінку тих процесів, часткою яких стали герої енциклопедичних довідок.

Одним з таких уроків, на нашу думку, має стати практика висвітлення персональних даних видатних осіб сучасної України. Тут варто наголосити на вкрай незадовільному відображенні діяльності сучасників-генералів навіть на інтернет-сайтах тих відомств, службі в яких вони віддали десятки років. Так, практично відсутня інформація про вищій командний склад Української армії на сайті Міністерства оборони. Більше того, в рубриці “Історія” побіжно згадується лише один – перший Міністр оборони незалежної України Костянтин Морозов. Жодних відомостей про інших представників керівництва МО України за його понад двадцятирічну історію на сайті немає. Щоправда, брак такої інформації може бути компенсованим за допомогою новоствореного Військово-історичного журналу, що з 2011 р. виходить під егідою Міноборони і розміщується в повнотекстовому форматі на його сайті .

Не відрізняється якістю подання персональних даних і офіційний інтернет-сайт Державної прикордонної служби України. За виключенням біографічних довідок двох найвищих посадових осіб Служби, інших біографічних даних він не містить. Поза увагою укладачів рубрики “Історія” залишилися не тільки попередні перші особи Служби, але й керівники штабів, регіональних управлінь тощо.



Подібним до вищенаведеного є становище із біографічною інформацією керівників Міністерства внутрішніх справ України. Поряд із офіційними біографіями чинного керівництва Міністерства на сайті існує рубрика “Про МВС”. Проте, вона є малоінформативною і, фактично, беззмисловою. Жодної інформації про попередніх керівників МВС на сайті не існує. Вірогідно, змінити ситуацію на краще можна за допомогою втілення в життя Комплексного плану заходів з формування позитивного іміджу органів внутрішніх справ України на 2013 – 2014 рр., який відкритий для ознайомлення та обговорення на сайті відомства.

Помітно більше інформації щодо персоналій розміщено на офіційному сайті Служби безпеки України. Зацікавлена особа має можливість ознайомитися з біографіями не тільки чинного керівництва, але й переліком попередніх одинадцяти очільників відомства, щоправда, без деталізації їх персональних даних.

Незважаючи на наявність двох у цілому інформативних рубрик “Історія” та “Музей”, найбільш закритим щодо персональних даних керівників є інтернет-сайт Державної пенітенціарної служби України. Навіть ретельне вивчення змісту даного інтернет-ресурсу не дає змоги зацікавленій особі ознайомитися не тільки з біографіями попередніх, але й з офіційними даними щодо професійного зростання чинних керівників Служби. Разом з тим не можна не відзначити якісно виконані сторінки регіональних представництв відомства.

Принципово інший підхід застосовано укладачами офіційного інтернет-ресурсу Державної служби України з надзвичайних ситуацій. У межах рубрики “Історія становлення” викладено розгорнуті біографічні довідки про всіх дванадцятьох керівників даного відомства, починаючи з 1991 р., незалежно від тривалості їх перебування на посаді, звання, політичної приналежності. З урахуванням цього, а також враховуючи якість та логіку розміщення матеріалів рубрики, можемо стверджувати, що саме Державна служба України з надзвичайних ситуацій відповідальніше за інші спеціальні відомства держави підійшла до відображення своєї історії в інтернет-просторі.

Безумовно, наповнення офіційних інтернет-ресурсів відомств змістовною інформацією про їх діючих і попередніх співробітників-генералів не є головною функцією відповідальних осіб. Проте деперсоніфікованість інформації, відсутність даних щодо найкращих, найдосвідченіших співробітників не сприяє покращанню іміджу цих відомств в очах громадськості. Натомість, збереження такої інформації створило б належне фактологічне підґрунтя для підготовки та видання науково-довідкових видань, на практиці показало би неперервність державотворчого поступу нашої держави.

Так, усі з вищенаведених відомств ведуть публікаторську діяльність, результатом якої є відомчі довідкові та презентаційні видання [2]. Не заперечуючи цінність таких друкованих творів, наголосимо на невеликих накладках та значній вартості, що робить їх важкодоступними для широкого загалу. До того ж саме

всесвітня мережа Інтернет стає головним джерелом інформації для все більшої кількості наших громадян і, насамперед, молодого покоління. Важливо, щоб під час виконання творчих завдань з гуманітарних дисциплін учні та студенти могли ознайомитися саме з офіційними біографіями знакових персон сучасної вітчизняної історії, а не запозичувати дані із сумнівних джерел, якими рясніє Всесвітня електронна мережа.

Не можна недооцінювати роль таких видань і у формуванні загальнонаціонального, і регіонального патріотизму. На Харківщині, в Чугуївському військовому училищі льотчиків, навчався і працював єдиний уродженець України Тричі Герой Радянського Союзу І. М. Кожедуб. Там само став військовим пілотом О. А. Леонов – людина, яка вперше у світі здійснила вихід у відкритий космос. Цим же навчальним закладом у 1964 – 1968 рр. керував і до сьогодні найрезультативніший ас світової реактивної авіації М. В. Сулягін. Таким чином, матеріали словника допоможуть скорегувати уявлення про “радянські” часи. Як слушно зауважують відомі харківські історики, формування одностороннього, негативного ставлення до зазначеного періоду, є однією з тривожних і недалекоглядних тенденцій в сучасному викладанні історії [1].

У харківських військових ВНЗ навчалися і майбутні міністри оборони незалежної України К. Морозов та О. Кузьмук, отримували освіту керівники Генерального штабу Збройних сил України – С. Кириченко, В. Замана. На харківських промислових підприємствах працювали видатні конструктори військової техніки, внесок яких у зміцнення обороноздатності сучасної України не можна недооцінювати.

Варто відзначити, що в Україні ще не видавалися енциклопедії, присвячені українським генералам. Гідним прикладом у цьому напрямку мають стати російські видання енциклопедичного характеру, присвячені генералам Росії: “Генерали Російської імперії”, “Генерали громадянської війни”, “Генерали армії 1940-1945 рр.”, “Генерали Росії”, “Жінки-генерали в Росії”, “Генерали Російської Федерації”, “Генерали МВС Росії” та ін.

Подібні видання можуть бути використані і з методичною метою під час опанування шкільної програми. На сьогодні в загальноосвітніх школах України викладається краєзнавчий за змістом курс, назва якого походить від найменування відповідної області, зокрема в нашому регіоні це – “Харківщинознавство”. Основною метою цього курсу є поглиблення пізнавального інтересу учнів до Української держави, рідного краю, розвиток краєзнавчого руху на Харківщині, виховання в учнівській молоді поваги і шанобливого ставлення до історико-культурної спадщини рідного краю тощо. Принагідно відзначимо, що серія Харківського біографічного словника “Генерали” може бути корисною не тільки учням харківських шкіл, адже герої словника зростали, навчалися, працювали не лише в межах нашої області. Своєю працею і вчинками багато з них уславили інші регіони нашої держави та країн близького зарубіжжя, зокрема: Російської Федерації, Молдови, Білорусі, Казахстану, Азербайджану тощо.

Даний випуск Харківського біографічного словника стане в нагоді і під час генеалогічних досліджень, що стають дедалі розповсюдженими. При цьому популярності вони набувають не тільки у фаховому середовищі, але й серед пересічних громадян. Ще 15 років тому академік П. Тронько наголошував на тому, що питання розвитку генеалогії є надзвичайно важливими для привертання уваги молоді до власної історії та культури. Погодимось з визначним українським ученим і в тому, що безперспективно виховувати повагу до загальної історичної минувшини серед співгромадян, більшість з яких не знає навіть власних пращурів далі третього, в кращому випадку – четвертого коліна [7, с. 75]. Також інформація вміщена в словнику може використовуватися працівниками органів місцевого самоврядування під час підготовки рішень щодо доповнень/змін місцевого топонімікону – назв об'єктів міського середовища (вулиць, площ, провулків тощо).

Важливе значення має доступність цих друкованих праць. Підготовка науково-довідкових видань триває не один рік і потребує значних матеріальних витрат, пов'язаних із дослідницькою роботою в бібліотеках та архівосховищах, пошуком та придбанням ілюстративного матеріалу, а прагнення зробити видання презентабельним та яскравим зумовлює високу вартість поліграфічних послуг. Як наслідок, енциклопедії та біографічні словники у вільному продажу коштують чималих грошей і є економічно недоступними для пересічного школяра та студента.

Проте принципово важливою є доступність не стільки економічна, скільки фізична, що передбачає наявність видання в шкільній та університетській бібліотеці, в мережі Інтернет тощо. Тут важливе значення має позиція ОМС. Як показує досвід, нерідкими є приклади викупу частини тиражу із подальшим обов'язковим та адресним розміщенням примірників у шкільних бібліотеках міста. Кошти на такий захід можуть бути надані рішенням сесії міської ради, або залучені за допомогою спонсорів, у ролі яких виступають не тільки окремі особи, але й громадські організації. Так, наприклад, випуск Харківського біографічного словника "Генерали" не зміг би побачити світ без всебічної підтримки ГО "Харківський клуб генералів".

Саме НДО за останні три роки отримали кілька потенційно ефективних механізмів лобювання своїх інтересів, зокрема, на новому етапі функціонування знаходяться громадські ради при облдержадміністраціях, а в 2010 р. у всіх регіонах України створено громадські гуманітарні ради при головах ОДА. Таким чином, представники НДО освітянського, краєзнавчого, національно-патріотичного рухів мають можливість просувати свої ініціативи, частина з яких передбачає і публікаторську роботу. Об'єднання зусиль науковців, громадських організацій і органів влади може сприяти практичному втіленню механізмів державно-приватного партнерства в гуманітарній сфері, на важливості яких наголошується на найвищому державному рівні [5, с. 157].

Підготовка та публікація науково-довідкових видань з історії окремих регіонів нашої держави має бути не тільки об'єктом наукового інтересу з боку фахівців істориків та краєзнавців. У результаті багаторічної кропіткої праці харківських

науковців побачили світ численні роботи науково-довідкового характеру, що присвячені міським головам і генералам і генерал-губернаторам, видатним педагогам тощо.

Серія Харківського біографічного словника “Генерали”, що виходить друком у 2013 р., покликана надати читачеві повну, достовірну і сучасну інформацію у систематизованій формі та у доступному для розуміння викладі про представників військової еліти, які зробили свій внесок в історію м. Харкова протягом останніх семидесяти років. Це видання, разом з іншими подібними має стати гідним підґрунтям для популяризації історії Харківщини, зміцнення авторитету нашого регіону на загальнодержавному та європейському рівні. Публікація аналогічних видань в інших регіонах України дасть можливість створити цілісну та яскраву за формою, об’єктивну та якісну за змістом картину вітчизняної минувшини, допоможе більш зважено сприйняти сьогодення, полегшить його наукове вивчення у майбутньому.

#### Література:

1. *Астахова Е.* Еще раз об ответственности историка / Е. Астахова, С. Куделко // Харківський історіографічний збірник. – Х. : Вид-во НУА, 2006. – Вип. 8. – С. 174–178.
2. Біла книга 2007. Служба безпеки та розвідувальні органи України. – К., 2007. – 85 с. ; Міліція України: історичний нарис, портерти, події : науково-попул. видання / за заг. ред. Ю. О. Смирнова; [кол. авт. : Ю. О. Смирнов, П. П. Михайленко, О. Д. Святоцький, М. І. Ануфрієв]. – К. : ВД “Ін Юре”, 2002. – 888 с. ; Служба безпеки України : історія та сучасність. До 20-ї річниці створення / авт. кол. : В. Г. Рокитський, О. Ф. Белов, В. П. Варганов та ін. – К. : Видавець Корбуш, 2012. – 384 с.
3. Енциклопедія сучасної України [Електронний ресурс] // Офіц. сайт Ін-ту енциклопед. дослідж. – Режим доступу : <http://encyclopedia.kiev.ua/index.php>.
4. Про Велику українську енциклопедію : Указ Президента України від 02.01.2013 р. № 1/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/15296.html>.
5. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
6. Новий курс: реформи в Україні. 2010 – 2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К. : НВЦ НБУВ, 2010. – 232 с.
7. *Тронько П. Т.* Краєзнавство у відродженні багатотисячолетніх культурних традицій українського народу / П. Т. Тронько // Проблеми історії та методології історичної науки : Харківський історіографічний збірник. – Х. : Бізнес Інформ, 1998. – Вип. 3. – С. 66–76.

*Надійшла до редколегії 02.09.2013 р.*

УДК 352.07

Д. В. СУХІНІН

**ВІДМІННОСТІ МІЖ МОНІТОРИНГОМ,  
ОЦІНЮВАННЯМ І КОНТРОЛЕМ  
У СИСТЕМІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Проаналізовано основні відмінності між оцінюванням, моніторингом і контролем у системі органів місцевого самоврядування під час надання послуг населенню.*

**Ключові слова:** моніторинг, оцінювання, контроль, органи місцевого самоврядування, муніципальні послуги.

*The analysis of the main differences between monitoring, evaluation and control in the system of local self-government of Ukraine in the process of services delivery is made in this article.*

**Key words:** monitoring, evaluation, control, local self-government bodies, municipal services.

Одним із найголовніших напрямів діяльності органів місцевого самоврядування є надання послуг населенню, що відповідають потребам споживачів та якісним характеристикам.

Якість місцевих послуг є одним з найважливіших питань становлення ефективного територіального управління в Україні. Забезпечення потреб населення в послугах, у свою чергу, є найважливішим завданням органів місцевої влади – місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування.

Для того щоб визначити необхідну кількість послуг, якісні та кількісні їх показники, забезпечити якісне надання послуг, застосовуються такі методи забезпечення якості, як оцінювання, моніторинг і контроль.

В Україні оцінювання, моніторинг і контроль у системі органів місцевого самоврядування, зокрема у процесах надання послуг населенню, як правило використовуються неефективно або в неповному обсязі. Це відбувається як через відсутність єдиних норм та вимог до їх використання та здійснення, так і через відсутність у виконавців чіткого розуміння їх підходів, принципів, методів взагалі. Простежується і відсутність розуміння різниці між моніторингом, оцінюванням та контролем, що і призводить до їх неякісного та неефективного застосування.

В Україні питання відмінностей між оцінюванням, моніторингом і контролем в системі органів місцевого самоврядування залишаються практично недослідженими. Серед вітчизняних науковців, які займаються аналізом даних питань, можна зазначити О. Берданова, І. Валентюк, І. Кравченко та деякі інші.

Так, О. Берданова зазначає, що одним з важливих напрямів підвищення ефективності програмного розвитку територій є впровадження дієвої системи

моніторингу та оцінювання. У той же час, на думку науковця, “слід відмітити, що доволі часто працівники місцевих органів влади ототожнюють поняття моніторингу та оцінювання. Але у дійсності вони відрізняються одне від одного” [7, с. 16].

Автори видання з питань моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку в Україні зазначають, що “в Україні сучасні підходи до моніторингу та оцінювання програм – поки що нова управлінська практика... Брак новизни й головне системності у формуванні підходів щодо моніторингу та оцінювання – характерні риси регіональних стратегій розвитку...” [3, с. 9].

Ще менше наукових розробок є в Україні з питань якості місцевих послуг, практично не дослідженими залишається питання оцінювання, моніторингу та контролю якості послуг, що надаються населенню органами місцевої влади. Хоча саме якість місцевих послуг є одним з найважливіших питань у діяльності органів місцевої влади, оскільки ці питання сьогодні найбільш хвилюють громадськість, яка, за даними значної кількості досліджень, не задоволена якістю таких послуг.

Простежується також ще одна тенденція, як у деяких наукових працях з питань якості послуг, так і в діяльності органів місцевої влади – не завжди повне розуміння відмінностей між оцінюванням, моніторингом і контролем, що призводить до неефективного їх застосування та незастосування окремих ефективних методик взагалі.

Метою даної статті є аналіз та визначення основних відмінностей між оцінюванням, моніторингом та контролем у системі органів місцевого самоврядування, зокрема, що стосується процесу надання послуг населенню.

Питання контролю, оцінювання та моніторингу якості діяльності влади не є дослідженими у повній мірі. Так, А. Толстоухов, виступаючи на конференції “Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади”, зазначив, що “наукові дослідження в галузі державного контролю здійснюються в Україні, однак будемо відвертими, дослідження ці, на жаль, мають переважно епізодичний характер” [5, с. 16–17].

На наявності проблеми недостатньої кількості наукових розробок з питань контролю за діяльністю органів місцевої влади, а також оцінювання, контролю та моніторингу якості послуг, що надається ними, зазначають також інші фахівці та науковці, зокрема Б. Винницький, М. Лендєл, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський, О. Сушинський та інші. Так, О. Сушинський наголошує, що “контроль у сфері публічної влади (контрольна влада) – складний специфічний багатопрофільний об’єкт, що потребує всебічного міждисциплінарного вивчення, ламання старих заідеологізованих стереотипів, утвердження сучасної концепції, інтерпретації та системи... Але системне дослідження проблем контролю у сфері публічної влади, зокрема його владний аспект, практично не досліджено” [8, с. 7–9].

Проведене нами дослідження стану застосування моніторингу якості надання муніципальних послуг в Україні показало наявність деяких проблем на шляху до якісного та повноцінного застосування моніторингу в системі територіального розвитку. Як у деяких вітчизняних наукових дослідженнях, так і у

практичній діяльності органів місцевої влади існує певна відсутність розуміння відмінностей між моніторингом та оцінюванням. На цьому наголошують такі вітчизняні дослідники, як О. Берданова та І. Валентюк. До цього слід додати, що таке ставлення до моніторингу та оцінювання досить часто призводить до невмілого їх застосування, що в результаті не надає бажаних ефектів.

Моніторинг відрізняється від оцінювання не лише технологіями, що застосовуються, а й методами та часом проведення. Так, не можна не погодитись з О. Бердановою, що моніторинг носить регулярний характер, а оцінювання, на відміну від моніторингу не є регулярною процедурою, а проводиться в разі необхідності [7, с. 16–17]. Відрізняється моніторинг від оцінювання й тим, що він здійснюється для отримання оперативної інформації про стан справ, а оцінювання спрямоване на результат, шляхи, методи та ефективність його досягнення тощо.

На важливості відокремлення технологій моніторингу та контролю в процесах соціально-економічного розвитку регіонів України наголошує І. Валентюк. Науковець слушно зазначає, що “попри схожість окремих елементів, функції та принципи їх відрізняються, що ще раз доводить самостійність і змістовність понять “моніторинг”, “контроль” [Там же, с. 20]. За визначенням автора, “моніторинг як функція управління передбачає збирання інформації, її комплексну оцінку і прогноз за стабільною системою показників”, а “контроль означає перевірку виконання певних господарських рішень із метою встановлення їх законності та економічної доцільності” [Там же, с. 20–21].

Досить чітко розрізнення визначень, завдань і підходів до моніторингу, контролю та оцінювання надає І. Кравчук. Зокрема, науковець надає у вигляді таблиці розділення даних понять за таким показником як об’єкт моніторингу, контролю, оцінювання та аудиту (таблиця).

Таблиця

Об’єкт контролю, оцінювання та моніторингу [6, с. 22]

<i>Вид діяльності</i>	<i>Об’єкт</i>
контроль	розроблення та здійснення державної політики; процес прийняття та виконання рішень; виконання нормативно-правових актів, державних цільових програм, планів, доручень тощо
оцінювання	результати, наслідки, вплив, ефективність та результативність політики, програм, проєктів тощо; результативність діяльності
моніторинг	заходи, дії, поточна діяльність у рамках реалізації державної політики, проєктів, програм; їх результати

І. Кравчук наголошує на тому, що “у чинному українському законодавстві та практиці державного управління поняття контролю, моніторингу, оцінювання, аудиту адміністративної діяльності поки що чітко не окреслені” [6, с. 20]. Слід зазначити, що дана проблема є актуальною і для системи місцевого самоврядування України.

Моніторинг у системі надання послуг населенню – це процес регулярного, постійного та системного спостереження й дослідження стану реалізації послуги, її якості на основі відповідних показників та індикаторів. Він має підрозділятися на: моніторинг ситуації, моніторинг процесу, моніторинг очікуваних та/або досягнутих результатів, моніторинг рівня задоволеності або незадоволеності послугами з боку громадян, їх якістю, обсягами, напрямками тощо, що, у свою чергу, вимагає різних підходів і технологій здійснення.

Моніторинг є свого роду системою, що містить набір складових елементів, підходів, технологій і механізмів здійснення. Таким чином, під системою моніторингу слід розуміти сукупність елементів, технологій і процедур, що є пов'язаними між собою та завдяки яким моніторинг планується, організовується та безпосередньо проводиться на основі певних показників та критеріїв.

Враховуючи складність моніторингу як системи, слід більш чітко визначати його предмет, основні складові та етапи, що має бути затверджено у відповідних нормативних документах.

Предметом муніципального моніторингу можуть бути як окремі ситуації місцевого розвитку, так і конкретні напрями діяльності органів місцевої влади, проблеми соціально-економічного, культурного, екологічного розвитку громади тощо. Предметом муніципального моніторингу має бути й якість муніципальних послуг.

Головною відмінністю між моніторингом та оцінюванням є те, що оцінювання більш спрямоване на кінцевий результат. Існують різні визначення оцінювання, але значна кількість дослідників наголошує на тому, що оцінювання є способом дослідження наслідків та результатів уже за фактом. Так, вітчизняний науковець О. Гриценко зазначає, що “оцінювання спрямоване на одержання знань щодо державної діяльності, в тому числі відносно її результатів, з подвійною метою – дати змогу громадянам оцінити значущість державної діяльності та сприяти особам, які приймають рішення, з метою підвищення результативності, ефективності, цілісності діяльності та визначення її впливу” [4, с. 52]. Відомий шведській дослідник Е. Ведунг також наполягає на тому, що оцінювання стосується не повного циклу політики, а тільки його кінцевого результату [1, с. 22].

Саме в цьому полягає одна з відмінностей між моніторингом та оцінюванням. Оскільки, як уже було зазначено, моніторинг здійснюється протягом реалізації програми або у процесі надання послуг населенню на кожному з етапів та досліджує не лише кінцеві, а й проміжні результати.

Окремі науковці допускають можливість оцінювання результатів на кожному з етапів реалізації політики та програм, що також має під собою певне наукове підґрунтя та вважається нами як найбільш доцільне. Тут моніторинг та оцінювання також відрізняються, але вже своїми підходами та завданнями, а також і технологіями здійснення.

Ураховуючи різноманітність вищенаведених визначень такого поняття, як “оцінювання”, вважаємо за доцільне об'єднати наукові підходи щодо цього



питання та надати йому визначення, яке найбільшої мірою відповідатиме процесу надання послуг населенню з боку органів місцевої влади. Отже, на наш погляд, оцінювання якості послуг – це процес дослідження, що спрямоване на стан виконання та наслідки надання послуги за якісними та кількісними показниками, що досліджує відповідність встановлених цілей результатам, а також визначає результативність, продуктивність та ефективність надання послуг та діяльності влади у цьому напрямку.

На наш погляд, основною метою оцінювання у сфері надання послуг населенню є визначення стану, кількості та якості послуги із використанням таких основних показників як результативність, ефективність, доцільність і доступність для громадян.

Оцінювання буває двох основних видів – це зовнішнє та внутрішнє, хоча у світовій практиці зустрічається їх поєднання. Оцінювання умовно можна поділити на три види: попереднє, проміжне та підсумкове.

Попереднє оцінювання здійснюється на стадії розробки проекту або програми. Що стосується процесу надання послуг населенню, то таке оцінювання починається на стадії визначення послуги, її об'єму та споживачів.

Проміжне оцінювання застосовується на етапі реалізації проекту або програми, коли остаточні результати ще невідомі. Метою такого виду оцінювання є визначення того чи йде реалізація так, як задумано, чи відповідає даний етап реалізації встановленим завданням, які є перешкоди та ризики тощо. Завдяки такому виду оцінювання можливим є здійснення корегування.

Підсумкове оцінювання здійснюється, як правило, по закінченню проекту або програми. Воно надає можливість оцінити чи відповідає результат, що отримали тому, який був запланований. Даний вид оцінювання також допомагає уникнути проблем, що були, та недоліків у майбутніх проектах і майбутній діяльності.

На відміну від моніторингу та оцінювання, контроль має обов'язковий характер та забезпечується шляхом застосування різних підходів і методів. О. Сушинський досить чітко визначив місію контролю, що тісно пов'язана з його функціями, зазначаючи, що “він виконується та найяскравіше проявляється на межі та співвідношенні понять “діяння-норма” як механізм виявлення та приведення у відповідність діянь нормам, з одного боку, та норм діянням – з іншого. У першому випадку проявляються його (контролю) “відновлююча” та “констатуюча” функції, а в другому – “встановлююча” та “спрямовуюча” [8, с. 28]. За функціональною ознакою, на думку автора, система контролю складається з: інспектування та ревізії, контролінгу, моніторингу та нагляду, санкції тощо [Там же, с. 32], а за інституційною ознакою “в цю систему входять – громадський (народний) контроль за органами державної влади та органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, який здійснюється всіма структурами громадянського суспільства (громадянином, громадою, об'єднанням громадян, народом) через вибори, референдуми тощо та контроль

інституціоналізований за видами здійснення публічної та насамперед державної влади (президентський, парламентський, судовий, у системі органів виконавчої влади тощо) і місцевого самоврядування [8, с. 32–33].

Отже, контроль – це функція держави та суспільства, їх інститутів і структур, що полягає в застосуванні різноманітних наглядових та оціночних механізмів за діяльністю органів, структур, організацій та особистим виконанням, дотриманням законодавства і різних норм, що можуть бути встановлені як державою, так і окремою організацією для стандартів виконавської дисципліни, якості роботи та управління.

Особлива роль у системі контролю належить контролю в органах місцевого самоврядування, оскільки саме ці органи найбільш наближені до населення та щоденно з ним співпрацюють. У цьому контексті актуальним стає питання контролю якості цієї співпраці та виконання органами місцевого самоврядування своїх функцій, найважливішою серед яких є надання місцевих послуг. Як зазначають вітчизняні науковці, “без контролю неможлива ефективна реалізація тих управлінських завдань, які покладаються на органи місцевого самоврядування Конституцією і законами України” [2, с. 469].

Контроль менеджменту в місцевому самоврядуванні має певні відмінності з контролем менеджменту в системі державного управління. Головним чином це полягає в тому, що органи місцевого самоврядування за своєю природою є проявом самоврядування населення, й тому внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування має відбуватись більш прозоро, а в певних випадках і з залученням громадськості. У такому разі він уже набуває рис змішаного контролю. Хоча, проводити суто внутрішній контроль виконання також у край необхідно. Такій контроль має на меті, перш за все, забезпечити внутрішній аудит якості реалізації місцевих програм розвитку, внутрішньої дисципліни тощо.

Внутрішній контроль в органах місцевого самоврядування – це контроль в організації щодо якості управління та відповідності результатів діяльності встановленим цілям, а також стану виконавської дисципліни та ефективності роботи структури в цілому.

Окреме місце серед видів контролю в органах місцевого самоврядування займає громадський або суспільний контроль. Слід наголосити на тому, що громадський контроль зачіпає або може зачіпати всі аспекти діяльності органів публічної влади, а не лише “ключові аспекти політики держави”, як на цьому наголошують вищезазначені автори.

Громадський контроль – це вид контролю, що здійснюється громадянським суспільством (його інституціями та окремими громадянами) та спрямований на оцінювання діяльності органів публічної влади всіх рівнів. Предметом громадського контролю є дії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, прийняті ними рішення, документи, програми та їх виконання тощо.

- До технологій громадського (соціального, суспільного) контролю слід віднести:
- участь громадськості в роботі дорадчих органів при органах публічної влади (громадські ради тощо);
  - різноманітні механізми участі громадськості в процесі прийняття управлінських рішень;
  - аналіз документів органів публічної влади завдяки праву на вільний доступ до інформації;
  - отримання за вимогою інформації від органів влади щодо їх діяльності;
  - контроль через засоби масової інформації тощо.

Даний перелік технологій громадського контролю не є вичерпним, але він однаково може бути застосований не лише по відношенню до органів місцевого самоврядування, а й до всіх органів публічної влади.

Єдиним недоліком громадського контролю є те, що він не несе за собою якоїсь суттєвої відповідальності з боку органів влади, оскільки такий вид контролю має рекомендаційний характер. Винятком може бути лише ситуація, коли в результаті громадського контролю знайдені факти порушень з боку органів влади чинного законодавства. У такому випадку така інформація може бути передана відповідним контролюючим державним структурам. Окремі науковці таку ситуацію відносять до основного призначення громадського контролю – викривати порушення чинного законодавства з боку органів влади.

Отже, між моніторингом, оцінюванням і контролем у системі органів місцевого самоврядування існують суттєві відмінності, що полягають у різних підходах, методах, завданнях тощо. Зокрема це яскраво проявляється у процесах надання послуг населенню. Так, моніторинг якості послуг, як правило, проводиться у формі систематичного опитувань громадян щодо рівня їх задоволення цією якістю, а також кількістю послуг і діяльністю органів місцевого самоврядування щодо надання послуг населенню взагалі. Оцінювання здійснюється фахівцями або експертами з можливим залученням представників громадськості, але вже за кількісними та якісними показниками на основі конкретних даних та інформації, що отримуються за певними результатами. Тобто, оцінювання здійснюється тоді, коли вже є певний результат. Контроль за якістю послуг у системі органів місцевого самоврядування здійснюється різними суб'єктами, як-то: спеціальні органи та структури, самими органами місцевого самоврядування та громадськістю. Таким чином, такий контроль має різні форми та методи здійснення. Він спрямований на не лише оцінювання якості, а й відповідності встановленим нормам, вимогам та чинному законодавству.

Таким чином, подальші наукові розробки будуть присвячені більш чіткому визначенню різниці в підходах, методах, завданнях оцінювання, моніторингу та контролю в систему органів місцевого самоврядування, їх нормативному закріпленню, розробці відповідних методичних документів для органів місцевого самоврядування України, їх посадових осіб та відповідних місцевих служб і структур.

Література:

1. Ведунг Е. Оцінювання державної політики і програм : навч. посіб. / Е. Ведунг ; [пер. з англ. В. В. Шульга]. – К. : Всесвіт, 2003. – 350 с.
2. Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Аверьянова. – К. : ВД “Ін-Юре”, 2002. – 667 с. – (Серія наукових видань “Адміністративно-правова реформа в Україні”).
3. Винницький Б. Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Б. Винницький, М. Лендбел, Ю. Ратейчак ; Проект партнерства Канада – Україна “Регіон. врядує. та розв.”. – К. : КІ.С., 2007. – 120 с.
4. Гриценко О. І. Контроль та оцінювання управлінської діяльності : опор. конспект лекцій / О. І. Гриценко. – К. : НАДУ, 2009. – 108 с.
5. Дисципліна і контроль у сфері діяльності органів виконавчої влади / матеріали наук.-практ. конф., м. Київ, 25 черв. 2004 р. : зб. матеріалів ; за заг. ред. В. І. Лугового, Ф. Т. Панасюка. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 212 с.
6. Кравчук І. Порівняння понять: “контроль”, “оцінювання”, “моніторинг” та “адміністративний аудит” / І. В. Кравчук // Вісник Національної академії державного управління при Президентові України. – К. – 2009. – № 2. – С. 19–25.
7. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжн. участю, Київ, 30 травня 2008 р. : у 3 т. / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. – К. : НАДУ, 2008. – Т. 3. – 192 с.
8. Сушинський О. І. Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 467 с.

*Надійшла до редколегії 20.06.2013 р.*

УДК 352.081:316.48:303.724

*Ю. В. АНДРІЯНОВА*

### **ПРИЧИНИ ТА ЧИННИКИ ВИНИКНЕННЯ КОНФЛІКТІВ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Розглянуто причини та чинники виникнення конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування. Закцентовано роль окремих чинників на управлінську діяльність та, зокрема, конфлікти в міжособистісній взаємодії.*

**Ключові слова:** конфлікт, посадові особи місцевого самоврядування, управлінська діяльність, комунікація, управлінська культура, етика.

*The article deals with reasons and factors of conflicts arising among local self-government officials. A role of determined factors in managerial activity and interpersonal interaction conflicts especially is emphasized.*

**Key words:** conflict, local self-government officials, managerial activity, communication, managerial culture, ethics.

Служба в органах місцевого самоврядування як діяльність у системі “людина – людина” містить потужний стресогенний і конфліктогенний потенціал. Управлінську діяльність, що зводиться до взаємовідносин людей – суб’єктів та об’єктів управління, – неможливо розглядати без урахування соціально-психологічних аспектів цього явища, зокрема конфліктів у професійній сфері, поява яких змінює характер людських відносин, а також впливає на ефективність і продуктивність безпосередньо трудової діяльності. У цьому сенсі заслуговує на увагу діяльність посадових осіб органів місцевого самоврядування, оскільки вона, маючи низку нормативно-правових та етичних обмежень, має й міжособистісне забарвлення.

Особливостям функціонування служби в органах місцевого самоврядування в Україні присвячено роботи С. Газарян, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Куйбіди, О. Лазора, Н. Липовської, О. Петренко, В. Толкованова, С. Серьогіна та ін. Враховуючи тісний зв’язок державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, низка організаційних, комунікативних та етичних засад цього виду діяльності вивчалася О. Антоною, О. Бобровською, Ю. Боковиковою, Є. Бородіним, Т. Василевською, С. Гайдученко, Н. Драгомирецькою, В. Дрешпаком, В. Корженко, В. Мартиненком, Н. Мельтюховою, А. Михненком, Н. Нижник, Л. Орбан-Лембрик, Т. Пахомовою, І. Письменним, М. Рудакевич, І. Хожило, Ю. Шаровим та ін. Зокрема конфлікти на державній службі і в органах місцевого самоврядування досліджувалися Н. Довгань, М. Пірен, В. Тимофієвим, О. Тертишною, Н. Федчун, С. Хаджирадєвою, С. Яроміч та ін. Однак детальний аналіз конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування – зокрема причин та чинників їх виникнення – не знайшов свого відображення в наукових доробках, що поряд із соціальною значущістю цієї проблеми й зумовлює актуальність даного дослідження.

Метою статті є розкриття сутності причин і чинників виникнення конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

На наше переконання, конфлікти серед посадових осіб органів місцевого самоврядування виникають у результаті дії діяльнісних та особистісних причин. Діяльнісні причини виникнення конфліктів пов’язані з двома групами чинників – ресурсно-організаційними та інформаційно-комунікаційними, що зумовлені об’єктивними умовами діяльності: розподілом владних повноважень і ресурсів (матеріальних, нематеріальних); жорстким правовим полем здійснення посадових обов’язків і відповідальності; недосконалою організаційною структурою (дублювання функцій, подвійна підпорядкованість, непропорційне формування кількості управлінь, відділів, секторів тощо); комунікаційними каналами, що

передбачені формальною структурою; особливостями документообігу в організації. Однак інформаційно-комунікаційні чинники виникнення конфліктів також мають і суб'єктивну природу, яка виявляється в особливостях міжособистісних відносин і неформальних комунікацій. Тому до особистісних причин виникнення конфліктів, разом із вищезгаданою групою чинників відносимо ціннісно-поведінкові чинники, що пов'язані з етичними засадами діяльності (ціннісна складова) та особливостями організаційної культури (поведінкова складова). Таким чином, інформаційно-комунікаційні чинники, маючи подвійну (об'єктивну та суб'єктивну) природу, належать як до діяльнісних, так і особистісних причин виникнення конфліктів.

Насамперед варто проаналізувати особливості управлінської взаємодії й управлінських відносин, оскільки це дозволить зрозуміти сутність прояву та дії визначених нами причин і чинників виникнення конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування. На думку М. Туленкова, організаційна взаємодія може здійснюватися в таких формах, як взаємний обмін інформацією, співробітництво, консенсус, кооперація, спільна діяльність, планування, узгодження та координація спільних дій, гегемонія, панування, керівництво, контроль, ізоляція, нейтралізація, конфлікт, конфронтація, боротьба тощо [3, с. 426]. Разом із тим, управління, яке є завжди цілеспрямованим, ціннісно-раціональним (несе відбитки певної культури, етичних та естетичних настанов тощо), базується на певних традиціях і відпрацьованих технологіях, а також має емоційне забарвлення відповідно до стану людей, що готують та приймають рішення. Управлінська діяльність має певні психологічні особливості, які заслуговують на увагу у зв'язку із роллю людини в цьому процесі. До них відносяться: індивідуально-спільний її характер; складність об'єкта, яка пов'язана із його соціотехнічним характером; наявність соціально-психологічних відносин тощо [4, с. 4–7].

Такої ж думки дотримується А. Сіцинський, який зазначає, що сучасне управління послідовно розгортається в бік психологізації, а пошук шляхів активізації людського чинника всередині організації та врахування психологічних і соціально-психологічних особливостей персоналу є однією з важливих умов підвищення ефективності управлінської діяльності [9, с. 192].

Розглянемо сутність управлінських відносин в організації. Існує підхід, згідно з яким суспільні відносини розглядаються як об'єктивно зумовлені відносини між соціальними групами або між індивідами як представниками цих соціальних груп. Це означає, що суспільні відносини мають безособистісний характер; їх сутність не у взаємодії конкретних особистостей, а, швидше, у взаємодії конкретних соціальних ролей. Проте, як зазначає А. Михненко, кожен індивід виконує не одну, а кілька соціальних ролей: як у професійному, так і в особистому житті [2, с. 221]. Тому суспільні відносини, хоча і є за своєю суттю рольовими, безособистісними відносинами, в дійсності, у своєму конкретному прояві набувають певного “особистісного забарвлення”. Залишаючись особистостями в системі безособистісних суспільних відносин, люди неминуче вступають у

взаємодію, спілкування, де їх індивідуальні характеристики неминуче виявляються. Інакше кажучи, всередині системи безособистісних суспільних відносин виявляються другого ряду відносин – міжособистісні. При цьому природа міжособистісних відносин істотно відрізняється від природи суспільних відносин: їх найважливіша специфічна риса – емоційна основа, а серед закономірностей міжособистісних відносин виділяють такі: невизначеності відгуку, неадекватності, спотворення змісту інформації, психологічного самозахисту.

У процесі управлінської взаємодії відбувається взаємовплив і взаємообумовленість окремих соціальних явищ, унаслідок чого вони змінюються, доповнюють один одного і формують єдину цілісну соціальну систему. Проте варто враховувати і те, що поряд із установленими формальними (офіційними) взаємовідносинами в процесі управління між його учасниками можуть виникати неформальні (неофіційні) відносини. Неформальні відносини виникають добровільно або спонтанно на основі особистих контактів і не залежать від владних повноважень. Обидва ці види відносини слід урахувувати, оскільки від стану неформальних відносини у колективі співробітників багато в чому залежить стійкість його формальної структури, ефективність і кінцевий результат його діяльності [3, с. 99–100].

Незалежно від того, формальні чи неформальні відносини формуються у процесі комунікації, слід з'ясувати особливості власне міжособистісної комунікації. Так, А. Мельник і А. Васіна [Там же, с. 249] зазначають, що міжособистісним комунікаціям притаманні такі характерні риси: оперативність і досяжність для адресами з мінімумом шумів; вибірковість, оскільки міжособистісний канал оперативно формується в найбільш сприятливий для передавання інформації момент і здатний виходити на потрібного респондента; відсутність обмежень, що регламентують форму та стиль повідомлення, доступність й зрозумілість; наявність необмежених можливостей для використання ефекту зворотного зв'язку. Оскільки ефективність міжособистісних комунікацій визначається рівнем налагодженості зворотного зв'язку, який дає змогу відправнику перевірити, наскільки правильно були інтерпретовані його повідомлення, цей вид комунікацій є більш ефективним з точки зору наявності перешкод та бар'єрів, що притаманні комунікаційному процесу в цілому.

На думку С. Хаджирадєвої [10, с. 27–28], комунікаційні бар'єри являють собою деформацію комунікаційного процесу і поділяються на такі типи: особистісні, фізичні (існують у матеріальному середовищі) і семантичні (виникають на основі обмежень використовуваних у комунікації символів). У той час В. Мироненко [6], досліджуючи соціальні та корпоративні комунікації в контексті концепції символічного інтеракціонізму Дж. Г. Міда, вважає, що комунікація є взаємодією між людьми за допомогою значень різноманітних символів, зокрема, мови. Тому саме тотожність їх значень, тобто збіг суб'єктивної інтерпретації з об'єктивною дійсністю, є основою ефективної комунікації між її учасниками, яка залежить від зближення або розходження поглядів суб'єктів на

спільний предмет, що, у свою чергу, визначає розширення або звуження можливостей взаєморозуміння та співробітництва.

Беззаперечно, що комунікативна природа управлінської діяльності є “рушійною силою” діяльнісних й особистих причини конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування. Тому дослідження комунікацій між службовцями варто здійснювати, враховуючи етичну складову цього процесу. У зв’язку із цим, варто розглянути інші аспекти управлінської взаємодії, а саме культуру й етику діяльності, що є основою ціннісно-поведінкових чинників виникнення конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Поняття “культура” є досить широким, тому в контексті дослідження конфліктів й особливостей управлінської діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування, перш за все, увагу заслуговують наукові доробки, присвячені вивченню управлінської, організаційної і комунікативної культури службовців органів влади. Так, Н. Липовська [5, с. 22] розглядає управлінську культуру, що є частиною загальної культури суспільства, як єдність таких елементів: управлінські знання і скорельовані з ними свідомість, почуття, настрої; суспільні відносини, насамперед управлінські, організаційні, що відображають знання, норми, зразки діяльності; управлінська діяльність. У той час поняття “організаційна культура” розглядається Ю. Шаровим і О. Бобровською як набір найважливіших припущень, що сприймаються членами організації і виявляються в заявлених організацією цінностях, які визначають орієнтири поведінки та дій людей. Це “символічні” засоби духовного й матеріального характеру, основоположні правила й усталені норми управлінських і соціальних взаємовідносин в організації, які поділяються її персоналом [12, с. 255]. Разом із тим, під комунікативною культурою Л. Черних [11, с. 341] розуміє професійно значуще утворення, яке передбачає сукупність його загальної культури, особистісних властивостей, емоційно-вольових якостей, мотиваційно-потребової сфери, засвоєних комунікативних знань, сформованих комунікативних умінь та навичок, особливості емпатії й рефлексії, які проявляються в процесі комунікації, міжособистісного спілкування, взаємодії, взаєморозуміння та взаємовпливу.

Із вищезазначеного випливає, що культура професійної діяльності – управлінська, організаційна, комунікативна тощо – виступає чинником, який не тільки характеризує особистісні якості людини, а й слугує об’єднуючим елементом, що визнається усіма членами групи, колективу, організації; є основою продуктивної взаємодії; виступає у якості еталона норм поведінки, до яких можливо апелювати у разі виникнення конфлікту та дотримання яких попереджає його ескалацію. Тому порушення встановлених правил сприяє виникненню міжособистісних конфліктів, погіршенню комфортності стосунків усередині колективу, морально-психологічного клімату.

На виключну роль морально-психологічного клімату як особливого типу міжособистісних відносин у колективі звертають увагу Ю. Боковинова та В. Грабовський. На думку науковців, діяльність у колективі базується на взаємодії



його співробітників, велике значення мають міжособистісні відносини як система настанов, орієнтацій, сподівань, стереотипів, через які люди сприймають і оцінюють один одного, враховуючи те, що члени колективу роблять спільну справу і такі відносини впливають на її виконання, від цих відносин напряму залежать результати трудової діяльності колективів [1].

У контексті дослідження конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування варто звернутися до наукових доробок М. Рудакевич, що присвячені професійній етиці державних службовців, однак висновки, отримані вченим, можна застосувати й до діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування. На думку М. Рудакевич [8, с. 301–303], діяльність державних службовців починається з професійної соціалізації – освоєння професійної ролі і входження в систему професійних відносин державної служби. Соціалізація державного службовця, в основі якої лежить етична соціалізація, характеризує процес освоєння системи фахових знань, цінностей і норм, умінь і навичок, які дають змогу повноцінно виконувати посадові обов'язки; є процесом становлення цілісної особистості, суб'єкта професійної діяльності з яскраво вираженою індивідуальністю. Її ефективність залежить від того, наскільки зовнішні впливи на свідомість і поведінку державного службовця гармонійно поєднуються з його внутрішньою активністю і рольовими прагненнями й очікуваннями, зумовленими намірами щодо службового зростання. При цьому важливо, щоб процес етичної соціалізації поєднувався з індивідуалізацією, інакше її наслідком буде не моральна особистість, а конформний індивід.

Однак окремо варто звернути увагу на проблему конфлікту інтересів, оскільки вона має не тільки матеріальну, а етичну сторону (порушення принципів об'єктивності та неупередженості; превалювання особистих інтересів над публічними тощо). До того ж корупція як конкретний прояв ігнорування принципу недопущення конфлікту інтересів, як зазначають І. Письменний і С. Серьогін [7, с. 193], є потужним фактором деморалізації суспільства, девальвації моральних цінностей, нищить духовні та моральні устої. Корупція породжує в психології громадян відчуття безсилля, беззахисності перед державою, її окремими інститутами, посадовими і службовими особами. Разом із тим, на думку науковців, взаємозв'язок етичних норм, моралі та корупції має характер замкненого кола, тобто розлад моральних цінностей у суспільстві спонукає таке явище, як корупція і навпаки, надзвичайне поширення корупції призводить до морального розладу суспільства.

Таким чином, аналіз причин і чинників виникнення конфліктів серед посадових осіб органів місцевого самоврядування показав, що особливої уваги заслуговують інформаційно-комунікаційні та ціннісно-поведінкові чинники виникнення конфліктів, оскільки саме вони є безпосередніми атрибутами управлінської взаємодії. За нашим переконанням, зазначені чинники можуть нівелювати вплив ресурсно-організаційних, оскільки поліпшення етики професійної діяльності та управлінської комунікації мінімізують виникнення конфліктів, що виникають при виконанні та делегуванні владних повноважень,

розподілі матеріальних і трудових ресурсів (конфлікті інтересів) або через недосконалість організаційної структури.

Оскільки управлінська взаємодія має не лише комунікативний (обмін інформацією), а й інтерактивний (взаємодія) та перцептивний (сприйняття) аспект, то хибна суб'єктивна інтерпретація інформації чи деформація її змісту впливає не тільки на успішність цього процесу, а й дає підстави виникненню конфліктів. При цьому варто підкреслити виключну роль етики у професійній діяльності, адже, удосконалюючи себе морально, посадові особи органів місцевого самоврядування не тільки засвоюють етичні принципи міжособистісного спілкування, а й формують управлінську культуру такого гатунку, що мінімізує виникнення конфліктів та підтримує сприятливий морально-психологічний клімат у колективі. Перспективами подальших наукових розвідок можуть бути дослідження функцій та ролі учасників конфлікту у вирішенні та управлінні його наслідками.

#### Література:

1. *Боковикова Ю. В.* Морально-психологічний клімат у колективах органів влади // Ю. В. Боковикова, В. А. Грабовський // Державне будівництво. – 2011. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-2/doc/3/01.pdf>.

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

Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – 2011. – 748 с.

3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. –.

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішний (співгол.) та ін. – 2011. – 692 с.

4. *Корженко В. В.* Особливості управлінської діяльності / В. В. Корженко, Н. М. Мельтюхова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. / редкол. : О. Ю. Амосов (голов. ред.) [та ін.]. – Х. : Вид-во ХарПІДУ НАДУ “Магістр”, 2010. – Вип. 2 (29). – С. 3–10.

5. *Липовська Н. А.* Управління інституціональним розвитком Державної митної служби України : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.03 / Н. А. Липовська ; НАДУ при Президентіві України. – К., 2007. – 36 с.

6. *Миرونенко В. В.* Соціально-психологічний погляд на корпоративні комунікації (теоретичний аспект) / В. В. Мироненко // Держава та регіони. Серія : Соціальні комунікації. – 2010. – № 2. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc\\_Gum/Dtr\\_sk/2010\\_2/files/SC210\\_42.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dtr_sk/2010_2/files/SC210_42.pdf).

7. *Письменний І.* Дотримання етичних засад управління посадовими особами органів публічної влади як засіб протидії корупції / І. Письменний,

С. Серьогін // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. / редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 1 (31). – С. 190–197.

8. Рудакевич М. І. Етика державних службовців : монографія / М. І. Рудакевич. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 360 с.

9. Сіцінський А. С. Професіоналізм управлінської діяльності / А. С. Сіцінський // Науковий вісник Національного університету державної податкової служби України (економіка, право) : зб. наук. пр.; / редкол. : В. П. Мельник (голов. ред.) [та ін.]. – Ірпінь : Нац. ун-т держ. податкової служби України, 2010. – Вип. 2 (49). – С. 190–195.

10. Хаджирадева С. К. Комунікації, ділове спілкування та управління конфліктами в колективі : навч. посіб. / С. К. Хаджирадева, С. А. Яроміч ; за заг. ред. Є. І. Бородин. – Х. : Вид-во ХарРІДУ НАДУ “Магістр”, 2004. – 100 с.

11. Черних Л. А. Особливості ділової комунікативної культури особистості / Л. А. Черних // Теоретичні і прикладні проблеми психології : зб. наук. пр. / редкол. : Н. Є. Завацька (голов. ред.) [та ін.]. – Луганськ, Східноукраїнський національний університет ім. Володимира Даля, 2012. – Вип. № 2 (28). – С. 335–343.

12. Шаров Ю. Організаційна культура муніципальних корпоративних відносин: стратегічна роль, сутність, принципи / Ю. Шаров, О. Бобровська // Актуальні пробл. держ. упр. : зб. наук. пр. ; редкол. : С. М. Серьогін (голов. ред.) [та ін.]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (34). – С. 253–261.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 352:336.02

*А. Г. АРТЕМЕНКО*

### **ПРОБЛЕМА ФІНАНСОВОЇ ЗАБЕЗПЕЧЕНОСТІ МАЛИХ МІСТ УКРАЇНИ ЯК СТИМУЛ ДЛЯ ПОСИЛЕННЯ БЮДЖЕТНОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ**

*Приділено увагу актуальності проблеми фінансової нестабільності малих міст України та проаналізовано причини диспропорції фінансової підтримки регіонів України з боку держави.*

**Ключові слова:** малі міста України, місцеві бюджети, дефіцит фінансових ресурсів, фінансове забезпечення місцевого самоврядування.

*In the article it's pointed to actuality of problem of financial instability of small cities of Ukraine and considered the reasons of region's budget disproportion in Ukraine by state support.*

**Key words:** small cities of Ukraine, local budgets, deficiency of financial resources, financial security of local government.

Створення Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні і підготовка до її практичної реалізації повинна базуватися на чіткій класифікації існуючих проблем територіальних громад, складеній разом із заходами щодо їх вирішення. Однією з головних є проблема фінансової незалежності самоврядних громад, до яких досить значною кількістю входять жителі малих міст України.

Проте попри те, що урядом України було заявлено про досить жорсткий характер державного бюджету на 2013 р. відносно його витратної частини. Залишати нинішню ситуацію бюджетних взаємин держави і органів місцевого самоврядування означає допускати поглиблення кризових явищ у системі місцевого самоврядування.

У сучасній науковій літературі проблематика розвитку малих міст України є недостатньо розвинутою. Авторами, як правило, зачіпаються загальні проблеми муніципального самоврядування. У даному контексті можна зазначити роботи О. Батанова, М. Баймуратова, В. Григор'єва, М. Дутки, А. Павка, М. Пухгинського, К. Удовенко. Публікації, присвячені муніципальним фінансам, більшою мірою не виділяють малі міста України як категорію поселень, якій притаманні певні фінансово-бюджетні особливості. Проте основою для продовження теми муніципальної фінансової політики з погляду її відношення до малих міст України є, зокрема, роботи В. Зайчикової, В. Гришина, О. Маркіної, О. Черепа, М. Скиби. Таким чином, проблема фінансової забезпеченості малих міст України є на сьогодні актуальною й потребує ретельного розгляду.

Мета статті – розкрити проблему фінансової забезпеченості малих міст України, її вплив на можливі наслідки існування централізації бюджетних відносин в Україні, визначити головні напрямки вирішення проблеми фінансової нестабільності на місцевому рівні.

Продовження тенденції 2012 р., коли зберігається дефіцит фінансових ресурсів бюджету України на виконання органами місцевого самоврядування делегованих державою повноважень, складаючи на 2013 р. майже 30 млрд грн, призвело до того, що бюджетна сфера органів місцевого самоврядування буде забезпечена лише на 79 % [3]. Причому різниця між реальною потребою місцевих бюджетів на забезпечення витрат у бюджетній сфері в 2013 р. при виконанні делегованих повноважень і плановою прогнозною величиною Міністерства фінансів України відносно витрат місцевих бюджетів, усереднена по 16-и великим містам України, складає 506 млн грн (табл. 1). Зазначимо, що Законом України від 06.12.2012 р. “Про Державний бюджет України на 2013 рік” [9] не визначено нормативів фінансового забезпечення по кожній галузі бюджетної сфери. Проаналізуємо планову величину витрат місцевих бюджетів на 2013 р. по малих містах України обласного значення (табл. 2), беручи до уваги те, що ця група поселень є найбільш представницькою за кількістю своїх фінансових показників, адже більшість міст в Україні – малі міста з кількістю населення не більше 50 тис. жителів у кожному.

Таблиця 1

Аналіз видатків місцевих бюджетів у бюджетній сфері  
при виконанні делегованих повноважень на 2013 р.  
у розрізі деяких великих міст України (тис. грн) [3]

№ з/п	Адміністративно-територіальна одиниця	Реальна потреба	Планова величина	% планової величини до реальної потреби
1	м. Вінниця	660 472,3	502 084,6	76,0
2	м. Дніпропетровськ	1 858 652,7	1 348 720,7	72,6
3	м. Донецьк	1 464 016,5	1 163 918,4	79,5
4	м. Житомир	572 562,5	494 144,9	86,3
5	м. Запоріжжя	1 480 326,8	1 286 147,3	86,9
6	м. Київ	11 204 783,3	6 392 957,9	57,1
7	м. Кіровоград	474 217,3	445 756,5	94,0
8	м. Луганськ	1 135 736,2	703 390,4	61,9
9	м. Миколаїв	938 738,6	789 602,6	84,1
10	м. Одеса	2 117 448,8	1 660 045,8	78,4
11	м. Харків	2 526 248,6	2 141 183,6	84,8
12	м. Херсон	687 302,1	575 340,5	83,7
13	м. Хмельницький	601 284,2	471 323,3	78,4
14	м. Черкаси	584 229,8	468 861,0	80,3
15	м. Чернігів	611 968,4	504 766,6	82,5
16	м. Чернівці	579 466,2	449 129,6	77,5
У СЕРЕДНЬОМУ:		1 718 590,9	1 212 335,9	79,0

Таблиця 2

Планова величина видатків місцевих бюджетів у бюджетній сфері на 2013 р.  
при виконанні делегованих повноважень  
у розрізі малих міст України обласного значення (тис. грн)

№ з/п	Адміністративно-територіальна одиниця	Розрахунковий обсяг доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів	Дотація вирівнювання з державного бюджету	Планова величина видатків місцевих бюджетів
1	м. Авдіївка	32 069,5	14 261,0	46 330,5
2	м. Алушта	64 936,7	23 361,5	88 298,2
3	м. Берегове	32 459,0	7 413,9	39 872,9
4	м. Березань	16 062,1	17 583,3	33 645,4
5	м. Болехів	9 711,8	39 923,6	49 635,4
6	м. Борислав	32 501,8	37 852,0	70 353,8
7	м. Брянка	33 924,1	40 575,1	74 499,2
8	м. Буча	22 713,5	29 010,0	51 723,5
9	м. Васильків	43 932,4	8 683,4	52 615,8
.	.	.	.	.
.	.	.	.	.
.	.	.	.	.
85	м. Південноукраїнськ	120 398,7	-	120 398,7
86	м. Яремче	17 776,4	34 669,4	52 445,8
87	м. Ясинувата	41 306,4	5 855,7	47 162,1
ВСЬОГО:		3 566 673,4	1 820 293,7	5 386 967,1
		У СЕРЕДНЬОМУ:		61 919,2

Припустимо, що у великому місті в середньому проживає близько 600 тис. жителів, а в малому – близько 30 тис. жителів. При порівнянні двох наведених вище таблиць видно, що як для великих, так і для малих міст середня планова величина витрат місцевих бюджетів у бюджетній сфері на 2013 р. знаходиться приблизно в однаковому відношенні до середньої кількості жителів великих і малих міст відповідно. Проте такий висновок лише доводить той факт, що і для малих міст дефіцит фінансування бюджетної сфери закладається вже на рівні планових показників.

Крім того, державний бюджет на 2013 р. взагалі не містить фінансування Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011 – 2015 роки (далі – Програма), в якій, зокрема, передбачається “надання субвенції з державного бюджету бюджетам малих міст на соціально-економічний розвиток”. Очевидно, що ці заходи повинні реалізовуватися в тому числі й у бюджетній сфері, мати в ній відповідне фінансування, а зважаючи на його відсутність, виникає чинник загрози виконання планових показників витрат місцевих бюджетів малих міст у бюджетній сфері, зокрема, внаслідок неможливості здійснювати ці витрати відповідно до Програми. І все це відбувається попри те, що положення Програми зобов’язують уточнювати об’єм її фінансування “щорік під час підготовки Державного бюджету України і місцевих бюджетів на відповідний рік у межах витрат, передбачених головним розпорядником бюджетних коштів, відповідальних за виконання завдань і заходів Програми” [7].

Тому не випадково у своїх пропозиціях щодо вирішення проблем місцевого самоврядування в 2013 р. у сфері місцевих фінансів Асоціація міст України виділила це питання, а саме: “За результатами І-го кварталу внести зміни до Закону України “Про державний бюджет України на 2013 рік” в частині

... – повного фінансування з державного бюджету відповідно до чинних нормативно-правових актів державних цільових програм, зокрема, відносно розвитку малих міст” [1].

Але проблема фінансування в бюджетній сфері властива всій сфері місцевого самоврядування України. І вона має свій головний негативний наслідок, який виражається в дефіциті фінансових ресурсів місцевих бюджетів на виконання делегованих державою місцевому самоврядуванню повноважень, що на 2013 р. в цифрах складає майже 30 млрд грн.

Той факт, що малі міста України складають 80 % кількості всіх міст України, говорить про те, що і решта проблем фінансового забезпечення місцевого самоврядування відбивається на них у першу чергу, а значить, зачіпає п’яту частину всіх міських жителів країни. Це, перш за все, негативна тенденція блокування Держказначейством платежів з місцевих бюджетів по незахищених статтях витрат, що почалася встановлюватися останніми роками, унаслідок чого органи місцевого самоврядування позбавляються можливості розпоряджатися власними ресурсами для здійснення витрат на житлово-комунальне господарство, благоустрій, забезпечення роботи бюджетних установ, дорожнє господарство, закупівлю товарів і послуг. Крім того, зростає й кредиторська заборгованість, а

разом з нею – недовір'я постачальників товарів і послуг для комунальної сфери, яке згодом може вилитися в досить проблематичні стосунки бізнесу і органів місцевого самоврядування.

У даному випадку органи місцевого самоврядування чітко розуміють ситуацію, що склалася, і їх пропозиції на найближчу перспективу щодо вирішення цієї проблеми є досить конкретними. Це, зокрема, відокремлення коштів державного бюджету від коштів місцевих бюджетів, що враховуються при визначенні об'єму міжбюджетних трансфертів; право органів місцевого самоврядування обслуговуватися в установах комерційних банків по доходах і витратах, що не враховуються при визначенні об'єму міжбюджетних трансфертів; можливість покриття дефіциту фінансових ресурсів Державного бюджету лише на договірній основі між Міністерством фінансів і відповідними органами місцевого самоврядування; заборона використання доходів і витрат місцевих бюджетів для покриття тимчасових касових розривів Пенсійного фонду України.

У муніципалітетах малих міст, так само, як і в інших органах місцевого самоврядування, дуже гострою залишається проблема недостатності власних джерел доходів місцевих бюджетів для виконання власних повноважень. Доля цих доходів у загальній сумі доходів органів місцевого самоврядування складає всього лише 7,4 %, що утримує на катастрофічно низькому рівні бюджетну забезпеченість для утримання і розвитку міської інфраструктури. І при вирішенні цієї проблеми в органів місцевого самоврядування виникає низка пропозицій, які мають бути враховані лише на законодавчому рівні. Збільшити вищезгаданий відсоток може надання місцевим радам права регулювати ставку податку на землю у визначених законом межах за умови віднесення плати за землю до місцевих податків, установлення орендної плати за землю для власників розташованого на земельних ділянках нерухомого майна, що не мають належним чином оформленого права на землю, й низку інших заходів, у тому числі надання у власне розпорядження органів місцевого самоврядування частини податку на прибуток підприємств (окрім підприємств державної і комунальної власності) у розмірі 25%.

Не можна обійти увагою той факт, що місцеві бюджети недораховуються частини власних коштів, що могли бути отримані у випадку, якщо б відокремлені від головних офісів підрозділи підприємств платили б податок на доходи фізичних осіб за місцем свого фактичного розташування. Адже цей вид потенційного доходу утворюється жителями того населеного пункту, до казни якого він і має бути сплачений, проте перераховується до бюджетів великих міст за місцем реєстрації головних офісів підприємств. Безумовно, це вимагає відповідних змін до Господарського [2] і Цивільного кодексів України [11].

З проблемою фінансового забезпечення малі міста мають справу не лише внаслідок відсутності фінансування з державного бюджету своєї Програми, але й ряду інших цільових програм, зокрема, Державної цільової економічної програми енергоефективності на 2010 – 2015 роки [8], Загальнодержавної програми "Питна вода України" на 2006 – 2020 роки [6], Загальнодержавної

програми реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки [5]. Усе це, безумовно, вимагає перегляду переліку державних цільових програм з подальшим відновленням у повному обсязі фінансування з Держбюджету заходів щодо їх виконання.

У малих містах, крім того, існує реальна загроза потрапити під прес негативної тенденції вилучення з місцевих бюджетів на користь Державного бюджету з метою вирішення проблеми дефіциту державних фінансів. У цілому таке вилучення порівняно з 2012 р. зростає на 45 %. Наступне порівняння це наочно підтверджує: м. Дніпропетровськ – 150 млн грн у 2013 р., 39 млн грн у 2012 р.; м. Запоріжжя – 200 млн грн у 2013 р., 125 млн грн у 2012 р.; м. Суми – 27 млн грн у 2013 р., 3,9 млн грн у 2012 р.; м. Луганськ – 47 млн грн при дотаціях у 2012 р.; м. Львів – 91,2 млн грн у 2013 р., 50 млн грн у 2012 р. [10].

Механізм розподілу трансфертів на соціально-економічний розвиток окремих територій також вимагає кардинальної зміни. У 2013 р. на ці цілі виділено на 2,8 млрд грн менше, ніж у 2012 р. При цьому майже 50 % цієї суми передбачено для Донецької і Луганської областей. Тоді як на кожну з таких областей, як Вінницька, Волинська, Чернівецька, Хмельницька, Івано-Франківська і м. Київ спрямовується від 0,2 % до 0,8 %. Взагалі не виділяються в 2013 р. такі кошти Закарпатській, Миколаївській, Полтавській, Тернопільській, Херсонській, Черкаській областям [10].

Дані приклади диспропорцій при їх екстраполяції на малі міста лише підсилюють для них негативізм реальної картини, і тому наведені факти є лише підтвердженням того, що, як зазначається в деяких дослідженнях щодо малих міст, у системі розселення України спостерігається загострення протиріч не за традиційною схемою “місто – село”, а по лінії “велике місто – мале місто і село” [4]. Відсутність державної концепції фінансової політики відносно територіальних поселень України, у тому числі й малих міст, посилюється науковими розбіжностями відносно організації територіального самоврядування на місцевому рівні. Якщо одні дослідники даної проблеми керуються ціннісними пріоритетами, виходячи з права жителів кожного поселення на самоврядування, то інші, беручи до уваги соціально-економічні обставини, обґрунтовують доцільність ресурсного цензу для організації самоврядування, що неминуче має спричинити примусове адміністративне укрупнення на локальному рівні при супроводжуючому цей процес об’єктивному занепаді дрібних поселень [4].

Реальним напрямом вирішення проблеми фінансової нестабільності на місцевому рівні є стимулювання локальної самоорганізації членів територіальних громад з паралельною зміною чинного законодавства по лінії посилення бюджетної децентралізації. Усвідомлюючи відсутність концептуальної основи фінансового забезпечення малих міст України, самі органи місцевого самоврядування повинні докладати максимальні зусилля для забезпечення збільшення власних ресурсів. І цьому, безумовно, має сприяти активізація інвестиційної діяльності і створення сприятливого інвестиційного клімату.



Література:

1. Головні проблеми місцевого самоврядування, що потребують вирішення на державному рівні в 2013 році і заходи, необхідні для їх вирішення [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Асоціації міст України. – Режим доступу : <http://www.auc.org.ua/news/golovni-problemi-mistsevogo-samovryadu-vannya-shcho-potrebuyut-virishennya-na-derzhavnomu-rivni>.

2. Господарський кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 436-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/436-15>.

3. Держбюджет 2013 – дежавю “покращення” // Галузевий моніторинг: видання проекту USAID (ДИАЛОГ); за ред. М. В. Пітцика. – 2012. – № 10. – С. 5.

4. *Кучабський О.* Система сільського розселення та малі міста у формуванні нової моделі адміністративно-територіального устрою України / О. Г. Кучабський // Теорія і практика державного управління. – 2010. – Вип. 1 (28).

5. Про Загальнодержавну програму реформування і розвитку житлово-комунального господарства на 2009 – 2014 роки : Закон України від 24 червня 2004 р. № 1869-IV [Електронний ресурс]. – К. : Інформ.-аналіт. центр “Ліга”, ТОВ “Ліга:Закон”, 2012.

6. Про Загальнодержавну цільову програму “Питна вода України” на 2011 – 2020 роки : Закон України від 03.03.2005 р. № 2455-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2455-15>.

7. Про затвердження Державної цільової програми підтримки соціально-економічного розвитку малих міст на 2011– 2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2010 р. № 1090 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-п>.

8. Про затвердження Державної цільової економічної програми енергоефективності і розвитку сфери виробництва енергоносіїв з оновлених джерел енергії і альтернативних видів палива на 2010 – 2015 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 01.03.2010 р. № 243 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-п>.

9. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 06 грудня 2012 р. № 5515-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/243-2010-п>.

10. *Слобожан О.* Місцеве самоврядування очікує важкий бюджетний рік / О. Слобожан // Вісник Асоціації міст України. – 2012. – № 92. – С. 13–15.

11. Цивільний кодекс України : Закон України від 16.01.2003 р. № 435-IV [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Верховної Ради України. – Режим доступу <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/435-15>.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 352:316.455

С. Б. ДУЛЬФАН

### **ВЗАЄМОДІЯ З ГРОМАДСЬКІСТЮ ЯК СКЛАДОВА РОЗВИТКУ МІСТА**

*Виявлено осередки взаємодії органів місцевого самоврядування, визначено основні напрями побудови взаємодії з громадськістю на рівні міста та з'ясовано на їх основі можливості розвитку міст.*

**Ключові слова:** місцеве самоврядування, розвиток міст, взаємодія з громадськістю, осередки взаємодії.

*Focuses of local government interaction with the public have been found; main ways of building interaction with the society at the municipal level have been determined, and on their basis possibilities for urban development have been indicated.*

**Key words:** local government, urban development, interaction with the public, interaction focuses.

Становлення та функціонування інституту місцевого самоврядування в умовах демократизації українського суспільства свідчить про наявність багатьох проблем, вирішення яких здатне забезпечити розвиток територіальних одиниць. У населених пунктах територіальна громада виступає першоджерелом влади, тією рушійною силою, завдяки якій можливі та потрібні зміни в напрямі розвитку. Виявлення першочергових, актуальних проблем, їх змістовне наповнення, уточнення завдань виконавчих органів рад, формування іміджу місцевих органів влади – реальні підстави для обов'язковості та невідкладної необхідності налагодження ефективних зв'язків з громадськістю. Означене актуалізує обрану тему.

Питання взаємодії з громадськістю розглядалися у працях вчених І. Альошина, Р. Войтович, С. Блека, О. Молодцова та інших з огляду на правила та засоби їх побудови. Пропонуємо розглянути зв'язки з громадськістю в контексті пошуку можливостей розвитку міста.

Мета статті – визначити можливі шляхи побудови взаємодії з громадськістю на рівні міста та на їх основі з'ясувати можливості розвитку міст.

Енциклопедичний словник з державного управління розглядає розвиток як незворотну, спрямовану закономірну зміну матеріальних та ідеальних об'єктів, унаслідок чого виникає новий їх якісний стан [2, с. 625]. У нашому випадку об'єктом є місто – системне утворення, що за своїми основними властивостями та характеристиками можна поділити на окремі елементи, які знаходяться в постійному взаємозв'язку, наповнені суперечностями і водночас складають єдине ціле [1, с. 10].

Виходячи з того, що місто створено людьми, для людей і не можливо без людей, маємо розглядати його як складну соціальну систему, функціонування якої можливе тільки за умови дії індивідів. Отже, головною дійовою особою такої системи є індивід (житель міста), що виконує в межах даної системи певну соціальну роль, має власні інтереси, прагнення, бажання та міркування з приводу того, яким чином вона (система) має бути налагоджена. Разом з цим, основою суспільства як соціальної системи є індивіди, соціальні дії, взаємодії та відносини. Тому розвиток міста будемо розглядати в контексті взаємодії індивідів.

У межах міста питання побудови відносин взаємодії та угодження суперечностей, які виникають у процесі життєдіяльності людини, покладається на органи місцевого самоврядування, які, реалізуючи власні повноваження, визначають перспективи розвитку міст, затверджують Генеральні плани, задовольняють потреби територіальної громади у різних видах послуг.

Слід зазначити, що соціальні взаємодії – це форма соціальних зв'язків, що реалізуються в обміні діяльністю, інформацією, досвідом, здібностями, уміннями, навичками та у взаємному впливі людей, соціальних спільнот. Тільки дію, спрямовану на іншу людину (а не на фізичний об'єкт), ту, яка породжує зворотну реакцію, слід кваліфікувати як соціальну взаємодію [4, с. 28].

Об'єктивною основою соціальної взаємодії є спільність чи розбіжність інтересів, близьких чи віддалених цілей, поглядів. Головна особливість соціальної взаємодії полягає в тім, що вона є процесом впливу індивідів один на одного. Інакше кажучи, у процесі взаємодії має місце вплив свідомості, інтересів, потреб, поведінкових установок однієї людини на іншу та навпаки.

Становлення України як високо розвинутої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, як країни соціальної стабільності, культури та демократії можливо лише за умови активної участі у цьому процесі українського суспільства в цілому, територіальних громад та окремих громадян, налагодження взаємодії з громадськістю.

Зв'язки з громадськістю є формою та змістом поведінки, засобом інформування та комунікації, спрямованим на встановлення та підтримку довірливих взаємовідносин, що засновані на взаємному знанні та взаєморозумінні між організацією, що розглядається в її різних функціях і видах діяльності та аудиторіями, на які вона впливає.

По суті зв'язки з громадськістю є похідною соціальної взаємодії. Дієві зв'язки з громадськістю передбачають чесні, відкриті, доброзичливі взаємовідносини між органами влади та населенням.

Разом з тим, зв'язки з громадськістю – це технологія прозорості, завдяки якій суспільство контролює владу. Прозора влада має належним чином забезпечити діалог з громадськістю на всіх етапах прийняття рішень і постійний доступ до повної, об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність органів влади та їх посадових осіб [5, с. 5]. Для того щоб громадяни підтримували владу, необхідно зробити так, щоб вони знали, що саме робиться і розуміли причини

цієї діяльності. Зрозумілість – початок усвідомлення владою своєї відповідальності перед суспільством.

Можна стверджувати, зв'язки з громадськістю та побудова ефективної взаємодії з нею – це базова основа існування та розвитку демократичного суспільства, що передбачає заплановані та постійні зусилля для встановлення та підтримання вільного волевиявлення та взаєморозуміння між організаціями та громадськістю.

У нашому випадку розглядаємо взаємодію органу місцевого самоврядування та громади. Для налагодження ефективних зв'язків з громадськістю, на наш погляд, органам місцевого самоврядування важливо виявити осередки взаємодії. Для цього спробуємо певним чином структурувати сучасні територіальні громади міст на основі інтересів мешканців міст, їх соціальних ролей та відносин. Виходячи із соціальних ролей мешканців територіальної громади, пропонуємо виділити такі їх ролі:

– замовники та споживачі різних видів управлінських послуг (соціальних, транспортних, дозвільних, інфраструктурних тощо). По суті, кожен мешканець міста є споживачем послуг. Складність полягає в тому, що щоб з'ясувати всі без винятку потреби та визначити рівень їх задоволення. Якщо виходити з того, що розвиток – це підвищення якості життя, то важливу роль у даному контексті відіграє налагодження зворотного зв'язку, що сприяє своєчасній оцінці послуг та може визначати подальші кроки розвитку. Органи місцевого самоврядування не можуть задовольнити абсолютно всі потреби жителів міста, тому важливе налагодження системи інформування населення про те, в компетенції якої посадової особи чи органу є можливість вирішення нагальних проблем громадян;

– виборці – активні/пасивні суб'єкти ініціювання та формування місцевої політики. Виходячи з того, що самоврядна влада є владою на певний термін (до наступних виборів), вона має дбати про відносини з постійними гравцями на політичному полі – прихильниками або політичними опонентами, які в межах територіальної громади знаходяться найближче до людей. Будуючи відносини з виборцями, місцева влада не тільки формує власний імідж. Вона має можливість використати ініціативи та альтернативні проекти політичних опонентів, налагоджуючи з ними співпрацю в напрямі розвитку територіальної громади. Таким чином, місцева влада має можливість домогтися формування громадських організацій як реальних агентів, що мають спільні зафіксовані інтереси, формально визначені позиції, можуть сприяти її діяльності, надавати послуги тощо. Структурування громади у громадські організації сприятиме стимулюванню загалу громадян для обмірковування місцевих проблем, участі в їх публічному обговоренні, долучені громади до їх вирішення, демократизації у процесі прийняття управлінських рішень;

– наповнювачі місцевого бюджету – всі працюючі громадяни. Кожен житель міста, сплачуючи податки, бажає відчувати покращання життєвих умов. Взаємодія з громадськістю і виявлення таким чином проблем в адміністративних службах

мають сприяти спрощенню адміністративних формальностей: зведення до мінімуму кількості необхідних документів для отримання рішення, скорочення кількості відвідувань органів влади, скорочення термінів підготовки документів тощо.

З огляду на означені соціальні ролі мешканці територіальної громади можуть певним чином сприяти розвитку за умов побудови ефективної взаємодії органами місцевого самоврядування. У даному випадку засобами взаємодії можуть бути громадські слухання, громадські ініціативи, збори громадян за місцем проживання, місцеві референдуми, робота з органами самоорганізації населення, що реалізують один з найважливіших самоврядних принципів – принцип народовладдя. Виходячи з того, що Закон України “Про місцеве самоврядування в Україні” не конкретизує механізмів реалізації принципу народовладдя, територіальні громади мають можливість самостійно їх визначати та закріплювати у статутах територіальних громад, положеннях про громадські слухання, ініціативи тощо. Необхідність формального закріплення механізмів взаємодії з громадськістю обумовлена таким:

- наявністю груп, незадоволених діяльністю влади;
- наявністю ініціативних груп, що мають власне бачення подальшого розвитку громади;
- діяльністю органів самоорганізації населення;
- існуванням конфліктів між владою та громадою;
- ініціюванням розгляду актуальних питань місцевого значення громадськими організаціями;
- необхідністю прийняття рішень про самооподаткування;
- необхідністю залучення мешканців до вирішення питань місцевого значення тощо.

Реалізуючи принцип народовладдя через означені механізми взаємодії, органи місцевого самоврядування та територіальна громада чітко ідентифікують проблеми, з’ясовують шляхи їх розв’язання, узгоджують свої цілі та засоби їх досягнення, здійснюють розподіл ресурсів, визначають напрями подальшого розвитку.

Таким чином, взаємодія з громадськістю – це достатньо широка система взаємин, ядром якої є відносини між органом влади і громадянами, відносно яких цей орган здійснює всій управлінський вплив.

Разом з цим, не слід забувати, що в даній системі має місце і управлінська взаємодія як участь у спільній діяльності суб’єктів управління в процесі досягнення суспільно необхідних цілей, що тісно пов’язана із соціальною взаємодією, яка є більш широким видом соціальних зв’язків. Головним призначенням управлінської взаємодії є об’єднання зусиль суб’єктів управління в напрямі задоволення соціальних потреб, зумовлених суспільно необхідними цілями [3, с. 82].

У даному випадку йдеться про взаємодію з державними органами (місцевими державними адміністраціями, контролюючими, судовими та наглядовими

органами), іншими органами місцевого самоврядування, добровільними, міжнародними організаціями, які можуть також вплинути на розвиток територіальної громади. Виходячи з того, що сучасне місто – це складний суспільно-економічний організм, який потребує постійної ресурсної підтримки, органи місцевого самоврядування вимушені постійно шукати джерела такої підтримки. Не перебуваючи в ієрархічних відносинах з органами державної влади, орган місцевого самоврядування має можливість передавати цим органам власні повноваження, якщо не в змозі їх самостійно реалізувати. Не слід забувати, що одночасно з передачею повноважень орган місцевого самоврядування передає право визначення можливостей розвитку громади з переданого питання.

З метою ефективної реалізації державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку, збереження історичної і культурної спадщини між органами місцевого самоврядування різних населених пунктів можуть бути укладені угоди про співробітництво і партнерство. Взаємодія з іншими органами місцевого самоврядування має забезпечити налагодження механізмів юридичної допомоги, розробки спільних проєктів, відстоювання інтересів територіальних громад в органах державної влади тощо.

У ринкових умовах господарювання постає нагальна необхідність взаємодії з представниками приватного бізнесу, добровільними асоціаціями/організаціями підприємців, будуючи взаємовигідні відносини, з якими місцева влада забезпечує постійні джерела фінансових надходжень у вигляді місцевих податків і зборів. Налагодженню взаємодії з бізнесовими структурами сприяє публічне обговорення, прийняття зауважень і пропозицій до проєктів рішень щодо врегулювання питань справляння податків на території міста, установа тарифів на перевезення пасажирів міським муніципальним транспортом тощо.

Відповідно до ст. 27 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні” до повноважень виконавчих органів місцевого самоврядування належить залучення на договірних засадах підприємств, установ та організацій, незалежно від форм власності, до участі в комплексному соціально-економічному розвитку населених пунктів і координація цієї роботи на відповідній території.

Залучення підприємців до пайової участі у створенні та розвитку інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури для тих, хто має намір здійснити нове будівництво, реконструкцію, розширення, капітальний ремонт, технічне переоснащення та реставрацію об’єкта містобудування полягає у перерахуванні до бюджету міста коштів на створення інженерно-транспортної та соціальної інфраструктури (на підставі укладання договору).

Завдяки запровадженню такого механізму взаємодії з підприємцями удосконалюються взаємовідносини органів місцевого самоврядування та замовників. Для територіальної громади збільшується фінансування на розвиток інфраструктури міста, що, у свою чергу, відбивається на підвищенні якості життя мешканців міста. Таким чином, для підприємців, забудовників запроваджується єдиний підхід з визначення розміру пайової участі. Механізм взаємодії з

підприємцями передбачає звільнення від пайової участі забудовників, які здійснюють будівництво об'єктів соціального призначення, у тому числі житлового фонду соціального призначення, об'єктів, інженерної, транспортної інфраструктури, енергетики, зв'язку та дорожнього господарства, об'єктів у межах індустріальних парків тощо.

Означене свідчить про забезпечення інтересів територіальної громади, збільшення дохідної частини бюджету для фінансування заходів, пов'язаних з розвитком інфраструктури міста.

Для побудови ефективної взаємодії безпосередньо в органах влади важливе використання демократичних процедур управлінської діяльності, якими є [2, с. 116]:

- колективний характер вироблення і прийняття найбільш важливих рішень (залучення експертів, спеціальних підрозділів тощо);
- наявність обліку і контролю за ходом виконання прийнятого рішення з використанням принципу зворотного зв'язку, що дає змогу враховувати думку підлеглих, які є членами громади;
- особисте спілкування керівників органів місцевого самоврядування з підлеглими, іншими керівниками для узгодження і координації діяльності структур, що впливають на розвиток громади.

У процесі соціальної взаємодії відбувається взаємовплив і взаємообумовленість окремих соціальних явищ, унаслідок чого вони змінюються, доповнюють один одного і формують єдину цілісну соціальну систему. Жодні соціальні системи, жодні зіткнення інтересів не спричиняють жодних змін, аж поки не почнуть діяти їх суб'єкти-індивіди.

Вирішення питань побудови взаємодії з громадськістю на рівні населених пунктів дає змогу ефективно використати реальні самоврядні можливості територіальних громад, забезпечуючи їх сталий розвиток.

Органи місцевого самоврядування зобов'язані звітувати перед населенням і нести перед ним відповідальність. Тому вкрай необхідно розробляти і систематично застосовувати політику поліпшення зв'язків з громадськістю.

Побудова взаємодії з громадськістю на рівні міста має здійснюватись у напрямках:

- виділення осередків взаємодії та з'ясування можливостей взаємодії через особливості соціальних ролей цих осередків;
- формального закріплення механізмів взаємодії у статутах територіальних громад, положеннях про громадські слухання ініціативи тощо;
- побудови широкої внутрішньо та зовнішньо організаційної управлінської взаємодії з урахуванням того, що суб'єкти влади є найбільш впливовими соціальними інститутами щодо розвитку міст.

Подальші розвідки даної теми виходитимуть з того, що розвиток міст має здійснюватись через задоволення потреб їх мешканців у напрямі побудови взаємодії з органами державної влади, органами місцевого самоврядування, добровільними, міжнародними організаціями.

Література:

1. *Бабаєв В. М.* Управління міським господарством: теоретичні та прикладні аспекти : монографія / В. М. Бабаєв. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 204 с.
2. *Державне управління та державна служба: Словник-довідник* / уклад. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
3. *Енциклопедичний словник з державного управління* / [уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. *Парсонс Т.* Общества. О социальных системах / Т. Парсонс ; пер. с англ. В. Чеснокова. – М. : Академический проект, 2002. – С. 778–829.
5. *Прозорість влади. Основи забезпечення взаємодії державних органів з громадськістю* / проект ПРООН “Належне управління за участю громадян : розбудова в Україні всеохоплюючого та прозорого процесу творення політики”. – К. : 2002. – 30 с.

*Надійшла до редколегії 22.07.2013 р.*



## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 35.081.7

*В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ, О. В. ОГУРЦОВА*

### ОРГАНІЗАЦІЙНО-КАДРОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ МІСЦЕВИХ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

*Здійснено аналіз понятійного апарату, пов'язаного з організацією державної влади, її поділом, функціями, принципами та управлінськими кадрами, визначено підходи до визначення сутності кадрового забезпечення місцевих органів влади.*

**Ключові слова:** народовладдя, державна влада, виконавча влада, функції державного управління, кадри, організаційно-кадрове забезпечення.

*The article gives the analysis of the conceptual apparatus connected with organization of state power, its distribution, functions, principles and administrative staff and defines approaches to determination of the essence of personnel provision of local bodies of power.*

**Key words:** democracy, state power, executive power, functions of public administration, personnel, organizational-personnel provision.

Головною ланкою, що інтегрує всі фактори адміністративно-управлінських перетворень, є якісне кадрове забезпечення органів влади, а також ефективна кадрова політика, спрямована на професіоналізацію державної служби.

Ефективність державного управління значною мірою залежить від рівня підготовки кадрів, налаштованих на активну професійно-компетентну та інноваційно-творчу роботу в нових умовах демократії, економічної та політичної конкуренції, глобалізації. Тому постійний еволюційний процес у державному управлінні, зміна форм і методів виконання службовцями завдань і функцій держави, утілення на практиці цільових програм потребують постійного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Зростання уваги до організаційно-кадрової складової в місцевих органах влади зумовлене не стільки тим, що кадрова політика є головною ланкою, яка інтегрує всі фактори сучасних адміністративно-управлінських перетворень, скільки чітким розумінням необхідності послідовного та цілеспрямованого формування регіональної кадрової політики, орієнтованої на пріоритети державної стратегії забезпечення кадрами місцевих органів влади.

Але аналіз діяльності місцевих органів виконавчої влади засвідчує недостатній рівень професіоналізму та компетентності окремих державних службовців, відсутність у них бажання постійного управлінського самовдосконалення.

Непослідовність у проведенні кадрової політики, політизація у формуванні кадрового складу деяких виконавчих апаратів органів місцевої влади та інші чинники призвели до втрати напрацьованого позитивного досвіду роботи, виникла гостра потреба в підвищенні професіоналізму персоналу і його якісного складу.

Сьогодні перед Україною постають нові виклики, що погребують належного рівня адміністративної та організаційної спроможності органів державної влади, фу:у тому числі на місцевому рівні, професіоналізму державних службовців, нових стандарті і процедур їх роботи, адекватних вимогам сучасного життя. Тому сьогодні вкрай потрібна чітка, продумана система організації роботи з кадрами, спрямована на збагачення їх фахового потенціалу, підвищення моральних і професійних якостей апарату державних органів влади. У зв'язку з цим набуває актуальності проблема визначення, насамперед, сутнісних ознак організаційного та кадрового забезпечення діяльності місцевих органів виконавчої влади, посадовці яких найбільш наближені до населення з метою надання їм якісних і своєчасних управлінських послуг.

Зазначені питання загострюються під час проведення в Україні адміністративної реформи.

Особливості управлінської праці персоналу місцевих органів державної влади обумовлюють необхідність визначення сутності організаційно-кадрового забезпечення місцевої влади.

Питання організаційно-кадрового забезпечення діяльності владних структур є об'єктом постійної уваги управлінців і науковців. У сучасній теорії державного управління питання розвитку кадрових процесів в органах влади, формування організаційної культури та професіоналізму державних службовців аналізували такі провідні вчені як В. Авер'янов, Н. Гончарук, С. Дубенко, В. Малиновський, О. Мельников, В. Олуйко, С. Серьогін, О. Серьогін та ін.

Проте у своїх наукових працях зазначені науковці фрагментарно торкалися питань визначення сутнісних ознак організаційної та кадрової роботи саме на рівні місцевих органів державної влади.

Метою досліджень є визначення сутності організаційно-кадрового забезпечення місцевих органів державної влади на основі здійснення аналізу наукової думки щодо визначення складових зазначеного поняття в умовах розвитку кадрових процесів в Україні.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- дослідити зміст основних понять “народовладдя”, “влада”, “виконавча влада”, “кадри”, “функції державного управління”;
- обґрунтувати сутність організаційного та кадрового забезпечення місцевих органів державної влади.

Керівним принципом розбудови державності за умов сьогодення є ідея народовладдя, яка характеризується цілою низкою безсумнівних переваг, що робить її вельми популярною в усьому цивілізованому світі. Демократія цілком справедливо вважається ефективним компромісом між економічно пануючими прошарками суспільства і всім іншим населенням, своєрідною формою соціально-політичного консенсусу, який стосується керівництва суспільними процесами.

Ідейною основою народовладдя є концепція суверенітету, тобто верховенства влади народу, яка здійснюється в його інтересах.

Взаємовідносини людей – основний елемент будь-якого співтовариства. Якщо конкретну політику не здійснювала будь-яка держава в той чи інший період своєї історії, вона була в певному розумінні об'єднанням великої кількості людей – її громадян. Народ, влада і територія завжди будуть основними ознаками держави [10].

Що ж таке влада? Влада є одним із функціональних засад людського суспільства. Вона існує скрізь, де тільки є стійке об'єднання людей.

У сучасній науковій літературі немає і не може бути однозначного визначення поняття “влада”, бо різні трактовки влади зв'язані не тільки з багатомірністю цього терміну, але і з різними засобами його вживання.

Так, одні західні соціологи і політологи вважають, що влада означає реальну здатність одного з елементів існуючої системи реалізувати власні інтереси в її межах, і в цьому розумінні влада – це можливість впливу на процеси, що відбуваються всередині системи. Другі вважають владою можливість користуватися результатами цього впливу. Треті стверджують, що влада – це відносини між людьми або групами людей, сутність яких полягає в можливості одних впливати на інших, досягаючи суспільної рівноваги [2].

Влада іноді отожднюється з її знаряддями – державою, політичною організацією суспільства, з її засобами – управлінням, а також з методами – примусом, переконанням, насильством. Дехто прирівнює владу до авторитету, котрий має багато спільного з нею, але відрізняється від влади принципово.

Немає підстав і отожднювати владу з її методами – примусом і переконанням. Примушувати та переконувати можуть не тільки ті, хто владарює, а й підвладні.

Влада в загальному розумінні – це здатність і можливість справляти певний вплив на діяльність та поведінку людей з допомогою відповідних засобів – волі, авторитету, права, насильства [10].

Установлена демократичним шляхом державна влада є найбільш легітимною, тобто такою, що відповідає ціннісним ідеалам, що склалися в суспільстві. Така легітимізація держави та всіх напрямів її діяльності є основою суспільної єдності, запорукою успішного функціонування політичної системи країни. Легітимізація влади в цивілізованому суспільстві відбувається, насамперед, через загальні демократичні вибори. Як результат їх проведення є створення загальнонародного і разом з тим загальнодержавного представницького органу влади.

Представництво як правовий інститут може бути засновано на різних засадах. Це і системи представництва, що ґрунтуються на визначених законом принципах виборності, спадкоємства або призначення. Можна виділити такі представницькі органи, як виборні, дорадчі, змішану форму представництва в конституційних монархіях, особливе представництво у федеративних державах.

Слід також розрізняти органи первинного і вторинного представництва. Перші утворюються безпосередньо шляхом народного голосування. Вони і обирають органи вторинного представництва, до яких можна віднести уряд держави, якщо весь його склад затверджує парламент.

В історії відомі центральні і місцеві представницькі органи, органи станового, національного, корпоративного представництва. Особливо слід відзначити колегіальні та одноособові представницькі органи.

У всіх цивілізованих країнах орган загальнонародного представництва є законодавчою гілкою в системі поділу влад. Водночас поділ влад ґрунтується на рівновазі усіх гілок влади, що її представляють, на їх взаємному утримуванні.

Ідея поділу влади сформувалась як самостійне вчення всередині XVIII ст. французьким просвітителем Ш. Монтеск'є. Вона ґрунтується на визнанні наявності в кожного виду влади системи стримувань і противаг, що перешкоджає концентрації влади та можливому внаслідок цього свавілля під час її використання. Різні види влади повинні співпрацювати між собою і доповнювати одна одну, залишаючись при цьому до певної міри незалежними, а також мати можливість впливати одна на одну [9].

У найбільш тісному зв'язку перебувають законодавча і виконавча влади. Оптимальне співвідношення цих влад слід шукати у співвідношенні основних форм їх діяльності. Представницька влада приймає закони, а виконавча виконує їх, тобто основні форми діяльності цих органів – законодавча і виконавча.

Особливість виконавчої влади серед гілок державної влади полягає в тому, що саме у процесі її реалізації відбувається реальне втілення в життя законів та інших нормативних актів держави, практичне застосування всіх важелів державного регулювання і управління важливими процесами суспільного розвитку.

Що стосується місця виконавчої влади в системі єдиної державної влади, то воно визначається, перш за все, метою діяльності виконавчої влади – забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина.

Виконавча влада – одна з трьох гілок державної влади, відповідно до принципу поділу влади розробляє і втілює державну політику, спрямовану на забезпечення виконання законів, та керує сферами суспільного життя. Вона має можливість самостійно приймати рішення, необхідні для виконання цих завдань, проте є підзвітною законодавчій гілці влади.

Виконавча влада представляє собою систему органів державного управління, які по суті є системою виконавчо-розпорядчих органів.

Проте сутність категорії виконавчої влади не зводиться до визначення конкретних суб'єктів діяльності з реалізації державної влади.

Привабливішим є підхід, з позицій якого сутність виконавчої влади бачиться в тому, що це “правозастосовна влада”. Хоч, на наш погляд, таке розуміння і не розкриває в повному обсязі сутності цієї форми державної влади. Виконавча влада як реальна категорія має розкриватися через з’ясування основних рис державної влади в цілому.

Виконавча влада реалізується державою через уряд (президента) і його органи на місцях. Уряд (Президент) здійснює верховне політичне керівництво і загальне керування справами суспільства. Урядова влада може складати прерогативу однієї особи (у президентських республіках) або колегіального органа. У першому випадку уряд виступає як група найближчих радників глави держави – президента, а повноваження уряду є похідними від повноважень останнього. У другому випадку уряд формується на основі спеціальної процедури за участю парламенту. Він повинен, за загальними правилами, користуватися підтримкою парламентської більшості і мати власні повноваження [6].

Суб’єктами виконавчої влади є: органи загальної компетенції – вищі органи в системі органів виконавчої влади; органи спеціальної компетенції – центральні органи державної виконавчої влади; місцеві органи державної виконавчої влади. У своїй сукупності суб’єкти виконавчої влади утворюють єдину систему органів.

Єдність системи органів виконавчої влади обумовлена: єдністю всієї державної влади, яка впливає з державної цілісності; розмежуванням компетенції органів виконавчої влади; їх спільною діяльністю. У межах цієї системи визначається порядок формування та функціонування окремих її елементів.

У більшості сучасних держав управління всіма справами на місцях здійснюють спеціальні органи місцевого самоврядування, що формуються на основі загального, рівного й прямого виборчого права при таємному голосуванні, а також спеціально призначеними з центру органами місцевого управління.

Важливе місце у виконавчій владі, в тому числі і на місцевому рівні, займають функції державного управління.

У літературі по-різному розуміється теоретичне поняття “функція державного управління”, і сьогодні не існує його загальноприйнятого визначення. Більшість науковців особливий акцент робить на тому, що функції – це частини змісту управлінської діяльності. Отже, функції державного управління – це складові змісту управлінської діяльності, що характеризуються певною самостійністю, однорідністю, складністю та стабільністю владно-організуючого впливу суб’єкта управління, спрямованого на забезпечення життєво значущих потреб об’єкта управління [8].

Кількісний склад і змістовна частина функцій залежать від підходів до їх класифікації.

Одним із перших дослідників, хто спробував систематизувати управлінські функції, був французький інженер та науковець А. Файоль. В основі запровадженої ним системи управління лежала адміністративна доктрина, що

визначала суть адміністративних функцій та їхнє призначення. Взявши за критерій класифікації процесуальний підхід, науковець виділяє п'ять основних функцій управління, які він називав адмініструванням: передбачення, організація, розпорядження, координація і контроль [11].

Сучасні провідні американські вчені в галузі управління – Г. Кунц і С. О'Доннел – запропонували класифікацію з п'яти функцій; планування, організація, робота з кадрами, керівництво і лідерство, контроль [7].

Виходячи з адміністративних принципів Файоля, американський дослідник Л. Гулик визначив основні елементи адміністративної діяльності керівника. Вважаючи сферу діяльності головного адміністратора значно ширшою і складнішою, порівняно з уявленнями Файоля, Гулик доповнив його схему. Він запровадив акронім, в якому використано перші літери слів, що позначають ці види діяльності. Акронім Гулика POSDCORB розшифровується як планування, організація, укомплектування штату, керівництво, координація, звітність, складання бюджету [1].

Французький дослідник Б. Гурне класифікував функції управління за ознакою завдань, які виконують органи державного управління. Він виділяє такі: а) головні, які виконуються на пряме замовлення суспільства (оборона, національна безпека, поліція, правосуддя, наука, соціальна опіка тощо); б) допоміжні, що виникають із внутрішніх потреб управлінської системи (управління персоналом, господарська діяльність, бухгалтерський облік, контроль тощо); в) командні, які безпосередньо пов'язані із застосуванням влади (дослідження, прогнози, програми, організація служб, контроль, зв'язки з громадськістю) [4].

Слід зазначити, що хоча ці види функцій управління різняться між собою, але вони логічно взаємопов'язані та взаємообумовлені, завдяки чому система органів виконавчої влади власне і досягає поставленої мети, координуючи всі свої дії.

Серед всіх вищенаведених функцій слід виділити функцію кадрового забезпечення. Хоча вона і не відноситься до основних, та все ж відіграє чи не найголовнішу роль у роботі органів державного управління.

Діяльність державної влади безпосередньо залежить від її кадрів. Високий рівень їх кваліфікаційної підготовки та досвідченість необхідні не тільки для реалізації державницьких завдань, а й для формування позитивного ставлення та зміцнення довіри з боку населення до державної служби, що є неодмінним атрибутом демократичного суспільства.

Кадрове забезпечення є ключовою проблемою державотворення. У самому широкому розумінні кадри – це всі працездатні громадяни країни. Однак поняття “кадри” частіше за все застосовується в більш вузькому професійному розумінні. Терміни “кадрові працівники”, “кадровий корпус” означають основний, постійний, професійно підготовлений склад працюючих, які становлять кістяк колективу підприємства, організації, установи та виконують як виробничі, так і розпорядчо-управлінські й керівні функції. Таким чином, поняття “кадри” в широкому розумінні – це постійний, підготовлений склад працівників різних сфер органів державної

влади та органів місцевого самоврядування, працівників підприємств, установ, організацій, які забезпечують виконання покладених на них функцій

У вузькому розумінні кадри – це керівні кадри (працівники), кадри апарату, які покликані виконувати функції управління. Їх основу складають державні службовці [5].

Серед усіх кадрів управління провідна роль належить керівним кадрам сфери державного управління, які фактично виступають провідниками й організаторами політики держави, особливо у сфері добору, розстановки і виховання працівників, основним генератором на шляху постійного вдосконалення управління персоналом, підвищення ефективності використання кадрового потенціалу держави [3].

Кадрова політика охоплює основні дії, рішення у певній сфері державного управління, спрямовані на досягнення ефективної політики щодо підбору, розстановки та підвищення рівня професійної компетенції державних службовців задля надання ними якісних управлінських послуг.

Результати аналізу організаційно-кадрової роботи в органах влади, обстежень роботи кадрових служб і відповідальних за ведення кадрового діловодства місцевих органів влади визначено такі недоліки: недотримання процедур призначення на посади та звільнення з посад посадових осіб місцевого самоврядування; ризики корупційних діянь; недотримання вимог чинного законодавства та інструкцій при формуванні особових справ; помилки при оформленні особових карток; порушення вимог законодавства при проведенні конкурсів на заміщення вакантних посад; невідповідність при складанні положень про структурні підрозділи та посадових інструкцій працівників тощо.

Подолання цих та інших недоліків має на меті підвищення якості прийняття управлінських рішень органами влади, розподілу і посилення відповідальності працівників місцевої влади. Такий підхід вимагає нових поглядів на проблему прямих і зворотних зв'язків між громадянами і органами влади, поліпшення таких процесів, як добір кандидатур, стажування, проходження конкурсу та супроводження кар'єрного зростання державних службовців.

Питання кадрового забезпечення органів виконавчої влади, залучення до державної служби кадрів нової генерації залишаються актуальними і вимагають системного підходу.

Таким чином, сутність організаційно-кадрового забезпечення місцевих органів виконавчої влади полягає в тому, що вони мають власну внутрішню організаційну структуру та штат службовців, тобто кадри, які покликані виконувати функції державного управління. Дієвість державної влади безпосередньо залежить від високого рівня кваліфікаційної підготовки та досвідченості її кадрів. Тому вирішення питання організаційного та кадрового забезпечення і аналізу відповідних нормативно-правових актів у цій сфері дозволить більш повно підійти до питання підвищення ефективності використання кадрового потенціалу держави.

Подальшим дослідженням є вдосконалення механізмів організаційно-кадрового забезпечення місцевих органів виконавчої влади.

Література:

1. Англійсько-український словник термінів і понять з державного управління / уклад. : Г. Райт та ін. ; пер. В. Івашко. – К. : Основи, 1996. – 128 с.
2. Брегеда А. Ю. Основи політології. Навчальний посібник / А. Ю. Брегеда. – К. : КНЕУ, 2000. – 312 с.
3. Воронько О. А. Керівні кадри: державна політика та система управління : навч. посіб. / О. А. Воронько. – К. : УАДУ, 2002. – 152 с.
4. Гурне Б. Державне управління / Б. Гурне ; пер. з фр. Б. Шовкуна. – К. : Основи, 1993. – 165 с.
5. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : [Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.]. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Конституційне право зарубіжних країн : підручник для вузів / за заг. ред. чл.-кор. РАН, проф. М. В. Баглая, д.ю.н., проф. Ю. І. Лейбо ; д.ю.н., проф. Л. М. Ентіна. – М. : НОРМА, 2003. – 832 с.
7. Кунци Г. Управление: системный и ситуационный анализ управленческих функций : в 2 т. / Г. Кунци, С. Одонел ; пер. с англ ; общ. ред. акад. Д. М. Гвишиани. – М. : Прогресс, 1981. – Т. 1. – 497 с.
8. Малиновський В. Я. Державне управління : навч. посіб. / В. Я. Малиновський. – Вид. 2-ге, доп. та перероб. – К. : Атіка, 2003. – 576 с.
9. Монтескьє Ш. О духе законов / Ш. Монтескьє. – М., 1968. – 463 с.
10. Политология: Энциклопедический словарь / под общ. ред. Ю. И. Аверьянова. – М. : Изд-во Моск. коммерч. ун-та, 1993. – С. 369.
11. Файоль А. Учение об управлении / А. Файоль // Научная организация труда и управления ; под ред. А. И. Щербаня. – М. : Экономика, 1966. – 362 с.

*Надійшла до редколегії 09.09.2013 р.*

УДК 351/331

*Н. К. СЕРЬОГІНА*

## **МОДЕЛЮВАННЯ ПРОФЕСІОНАЛІЗМУ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ НА ЗАСАДАХ КОМПЕТЕНТНІСНОГО ПІДХОДУ**

*Наведено аналіз сучасних вимог до професіоналізму державних службовців, які виникли у зв'язку із прийняттям нового законодавства України про державну службу. Розрізнено поняття професіоналізму та компетентності, зовнішнього та внутрішнього професіоналізму. Зроблено висновок про необхідність використання кластерів компетентностей при формуванні моделі професіоналізму державного службовця на основі компетентнісного підходу.*

**Ключові слова:** державна служба, компетентність, професіоналізм, компетентнісний підхід, кластер компетентностей.



*Article dedicated to analyze current requirements for professionalism that arise in connection with the adoption of new legislation of Ukraine on Civil Service. In the article discusses different concept of professionalism and competence, internal and external professionalism. It is concluded that the need is the formation of clusters of competencies in creating model of professionalism of civil servant.*

**Key words:** Civil Service, competence, professionalism, competence approach, a cluster of competencies.

Сучасні соціально-політичні та економічні реалії становлення України як демократичної, соціальної, правової держави зумовлюють необхідність у підвищенні якості професійної підготовки державних службовців, готових до поновлення знань, самоосвіти, особистісного професійного зростання. З 1 січня 2014 р. набирає чинності новий Закон України “Про державну службу” від 17 листопада 2011 р. № 4050-VI [5]. У зв’язку із чим до діяльності органів влади почали активно впроваджуватися новації нового законодавства. Зокрема, стали розроблятися і терміново визначатися професійні компетенції посад державної служби. Останні отримали закріплення на законодавчому рівні і як поняття, і як, власне, інновація, що має змінити зміст і характер державної служби України. Очевидно, що чинне законодавство, яке регламентує державну службу, зокрема Закон України “Про державну службу” [4], не відповідає сучасному рівню розвитку українського суспільства. Так, чинному законодавству притаманний такий недолік, як відсутність чітких формалізованих вимог до професійного рівня державних службовців для виконання масштабних завдань. Усе зазначене актуалізує необхідність наукового аналізу та визначення напрямків запровадження до державної служби компетентнісного підходу формування професіоналізму державних службовців.

Велика кількість сучасних українських науковців приділяють увагу актуальним новаціям законодавства про державну службу та запровадженню новітніх технологій до цієї суспільно-політичних інституцій. Серед них варто назвати Н. Алюшину, Н. Гнидюк, Н. Гончарук, Я. Гонціажа, В. Гошовську, І. Ібрагімову, С. Соколик, Г. Стратієнко та ін. Проте мало хто з них приділяє особливо велику увагу перспективам використання новітніх технологій управління людськими ресурсами в контексті новацій законодавства про державну службу.

Усе зазначене обумовлює необхідність теоретичного осмислення процесу та визначення напрямків запровадження до державної служби компетентнісного підходу формування професіоналізму державних службовців

Аналізуючи цілі прийняття нового законодавства та комплекс заходів щодо вдосконалення системи державної служби, в якому значна роль відводиться темі професійної компетентності посад державної служби, необхідно виділити базові положення щодо моделювання професіоналізму службовців на засадах компетентнісного підходу.

В Україні законодавчо фіксуються принципи професіоналізму та компетентності в державній службі. Проте поняття професіоналізму та компетентності не є тотожними. Зважаючи на певні теоретичні та практичні неузгодженості, необхідно відзначити, що професіоналізм являє собою набуту особистістю якостей, що відповідає професійним вимогам, тоді як компетентність – це ступінь вияву властивого для людини професійного досвіду в рамках повноважень конкретної посади. Компетентність – це вищий ступінь розвитку професіоналізму.

Намагання застосувати компетентнісний підхід до оцінювання здатності державних службовців виконувати посадові обов'язки закріпило таку новацію, як “інші вимоги до рівня професійної компетентності”. До таких вимог зазвичай відносять навички роботи з інформацією, ефективну комунікацію, співробітництво і роботу в команді, особисті якості тощо. Очевидно, що ці особистісні характеристики є малоформалізованими і практично невимірюваними. Дуже важко однозначно визначити рівень професійної компетентності особи, орієнтуючись на такі “інші вимоги”, оскільки порівняння особистісних характеристик людей завжди суб'єктивно [6].

У той же час, професійні та ділові якості державних службовців можуть визначатися з урахуванням таких критеріїв:

- особистісний: активність, комунікація, мотивація, вміння приймати правильні рішення;
- інтелектуальний: компетентність, аналітична складова мислення;
- діловий, пов'язаний з особливостями нервової системи: працездатність, стійкість до стресів.

У кожному випадку визначення цих якостей залежить від чинників:

- вибору місця роботи державними службовцями;
- ситуацій, що виникають у повсякденній роботі на тій чи іншій посаді;
- конфліктів;
- мотивації до зміни роботи;
- інновацій, що пов'язані зі змінами характеристик трудового середовища;
- змісту, форм і методів набуття відповідних знань і навичок професії державного службовця;
- професійно-кваліфікаційних характеристик державного службовця.

Компетентнісний підхід до професіоналізму державних службовців передбачає формування у працівників органів влади кількох “компетенцій”. Так, політична компетентність і моральна легітимність передбачає розуміння природи основних суспільних функцій та організаційної структури сучасної держави, принципів і форм демократії, характеру взаємодії між різними гілками влади, ролі політичних партій в житті суспільства. Правова (юридична) компетентність державних службовців формується в процесі базової професійної підготовки, що стосується основних галузей права та ґрунтується на навичках її професійного застосування в різних сферах діяльності. Економічна компетентність диференціюється залежно від спеціалізації державних службовців і в межах

загального для всіх рівня має включати оцінку здатності застосовувати порівняльний аналіз основних економічних концепцій. Соціологічна компетентність пов'язана з усвідомленням державними службовцями концепції соціальної структури сучасного суспільства, її динаміки та впливу на політичні та соціально-економічні процеси. Психолого-педагогічна компетентність є підставою для ефективних комунікаційних контактів, коли необхідно розуміти людей, їхні інтереси, мотиви та наміри, знаходити до них індивідуальний підхід. Управлінська компетентність включає знання методів управління, ціннісно-орієнтаційне регулювання, комплексне управління трудовою мотивацією, розвиток творчого потенціалу тощо.

Аналіз змісту роботи державних службовців показав, що надзвичайно широке коло різнопланових повноважень і практичних завдань вирішується за допомогою технологічних функцій. Головні серед них – контрольно-аналітичні, організаційно-управлінські та інформаційно-комунікаційні. Кожен з них має свої цільові орієнтири, принципи і певні набори соціальних технологій, накопичених практичним досвідом, які забезпечують успішну реалізацію завдань у різних типових соціальних ситуаціях [1].

Оволодіння такими знаннями та вміннями має бути суттєвим для базової професійної підготовки державних службовців і відповідати вимогам до якостей державних службовців. Саме ці вміння повинні стати підставою для оцінки роботи державних службовців та підбору кандидатів на певні посади в органи державної влади.

Отже професійна компетентність – це:

- насамперед, сукупність знань, навичок і досвіду;
- персоніфікований термін, спрямований на конкретну людину, якісну характеристику;
- ключова характеристики якості освіти певної особи та набутого чи під час навчання, чи в інший спосіб досвіду (додаткових навичок і вмінь);
- відображає сукупний результат освіти [2].

Підвищення рівня професійної компетентності проводиться за потребою, але не рідше, ніж раз на три роки; для вперше призначених – впродовж першого року служби; необхідність визначається безпосереднім керівником державного службовця та службою персоналу державного органу за результатами щорічного оцінювання службової діяльності; забезпечує організацію підвищення рівня професійної компетентності державних службовців керівник державної служби в органі влади; Національне агентство України з питань державної служби та органи, на які поширюється дія Закону України “Про державну службу” [4], у межах повноважень здійснює координацію підвищення рівня професійної компетентності державних службовців.

Основою під час визначення необхідності підвищення рівня професійної компетентності державного службовця служать бажані вимоги до рівня професійної компетентності.

Відповідно до ст. 30 Закону України “Про державну службу” підвищення рівня професійної компетентності державного службовця проводиться у формі:

- професійних програм;
- спеціальних курсів;
- тематичних семінарів;
- тренінгів;
- стажування (до шести місяців з відривом від основного місця роботи);
- в інших формах у порядку, визначеному спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади з питань державної служби;
- шляхом навчання, в тому числі підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації у відповідних вищих навчальних закладах згідно із законодавством [4].

Підготовка та перепідготовка державних службовців, яка проводиться на основі освітньо-професійних програм:

1. Підготовка державних службовців – здобуття освіти освітньо-кваліфікаційного рівня бакалавра, спеціаліста або магістра, а також навчання в аспірантурі, докторантурі, інших навчальних закладах або наукових установах за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі.

2. Перепідготовка державних службовців – отримання спеціальності за напрямом підготовки “Державне управління” і за спеціальностями, спрямованими на провадження професійної діяльності на державній службі на основі здобутого раніше освітньо-кваліфікаційного рівня та набутого практичного досвіду.

Мережа навчальних закладів, що здійснюють підвищення рівня професійної компетентності державних службовців складається з наступних інституцій:

- Національної академії державного управління при Президенті України, її Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів та регіональних інститути;
- вищих навчальних закладів, що здійснюють підготовку магістрів за спеціальностями галузі знань “Державне управління”;
- центрів перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій в АР Крим, областях, містах Києві та Севастополі;
- галузевих навчальних закладів вищої та післядипломної освіти, що ліцензовані для підвищення кваліфікації державних службовців;
- закладів та організацій незалежно від форми власності, що надають послуги у галузі освіти [3].

Можна виділити такі базові положення щодо моделювання професіоналізму службовців на засадах компетентнісного підходу:

1. Розгляд професіоналізму в контексті інтегрування людини у професійну діяльність, професійне становлення особистості, що дає можливість адекватно визначати вимоги та кваліфікаційні критерії на різних етапах індивідуальної професіоналізації.

2. Професіоналізм службовця формується в межах двох діяльнісних контурів: зовнішнього, пов'язаного з перетворювальною діяльністю, спрямованою на зовнішні для людини об'єкти (інформацію, процеси, людей тощо), та внутрішнього, пов'язаного із самоперетворювальною діяльністю, спрямованою на самоактуалізацію і професійний розвиток людини в процесі праці. За умов поєднання цих складових і виникає нова якість – професіоналізм.

3. Структура зовнішнього діяльнісного контуру включає такі базові складові: виробничу, пізнавальну, соціально спрямовану.

4. Структура внутрішнього діяльнісного контуру включає самоактуалізацію, самоаналіз, самооцінку, самопроекування, саморегулювання, навчання.

5. Професійна спроможність службовця відображається у його виробничій поведінці, яка включає не тільки операційну, а й особистісну складові. Професійна спроможність може бути описана поведінковими характеристиками, які відповідають структурі професійної діяльності – від найбільш загальних складових (напрямів, функцій) до спеціалізованих відповідно до конкретних робочих завдань. Визначення сукупності таких спостережуваних характеристик (компетентностей) є найбільш доцільним для встановлення чіткої відповідності працівника вимогам робочого місця.

6. У термінах компетентностей, професійна спроможність структурується на кластери (комплекси близьких за природою професійних характеристик, які вирізняються високим ступенем взаємовпливу).

7. Особистісно-діяльнісна парадигма професіоналізму передбачає ґрунтовне компетентнісне забезпечення самоперетворювальної діяльності [3].

Для опису професійної спроможності службовця пропонується чотири базові кластери компетентностей: операційно-технологічні, когнітивні, соціально-психологічні, акме-компетентності. Перший кластер обумовлений предметом праці на посаді і формується відповідно до конкретних функцій і завдань. Три останні є більшою мірою загальними для діяльності на посадах публічної служби. Наявність рівнів компетентності в кожному кластері робить модель досить гнучкою як щодо опису посади, так і опису фактичної професійної спроможності службовця [7].

Застосування компетентнісного підходу для становлення, розвитку та вдосконалення професіоналізму державних службовців направлене на кінцевий результат – формування сучасного фахівця, здатного ефективно використовувати особистісні можливості для успішних професіональних дій.

Таким чином, нове законодавство України про державну службу висуває вимоги до професіоналізму та компетентності. Такі новації вимагають переглянути традиційний підхід до формування, розвитку та оцінки професійної компетенції державних службовців. Усе зазначене змушує шукати нові форми та методи управління людськими ресурсами органу влади. У той же час, застосування компетентнісного підходу до професіоналізму державних службовців дозволить одночасно виконати вимоги законодавства та запровадити новітні технології

управління персоналом. Такий новий підхід дозволить значно підвищити якість роботи управлінських кадрів та, як результат, взагалі всю діяльність органів влади. Саме запровадження компетентнісного підходу до професіоналізму державних службовців повинно стати головною тенденцією в діяльності підрозділів з управління персоналом органів влади та перспективним напрямків у наукових дослідженнях.

Література:

1. *Артеменко Н.* Планування кар'єрного розвитку державного службовця / Н. Артеменко // Вісник державної служби. – 2010. – № 3. – С. 76–79.
2. *Безверхнюк Т. М.* Формування профілю професійної компетентності посади державного службовця / Т. М. Безверхнюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012\\_11/zmist/R\\_3/01%20Bezverhnu+k+.pdf](http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/tppd/2012_11/zmist/R_3/01%20Bezverhnu+k+.pdf).
3. *Нинюк І. І.* Професіоналізм державних службовців: сутність, стан та особливості формування : автореф. дис. ... к.держ.упр. / І. І. Нинюк. – К., 2005. – 16 с.
4. Про державну службу : Закон України від 16.12.1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id](http://nads.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id).
5. Про державну службу : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/4050-17>.
6. *Серьогіна Н. К.* Запровадження профілів професійної компетентності посад державної служби в Україні: проблеми і перспективи / Н. К. Серьогіна, Н. Л. Виноградова // Зовнішньоекономічна політика держави та актуальні проблеми митної справи: економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні, гуманітарні аспекти : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. – Дніпропетр. : Академія митної служби України, 2012. – С. 103–105.
7. *Яцюк В.* Принципи підвищення кваліфікації державних службовців в Україні / В. Яцюк // Вісник УАДУ. – 2010. – № 4. – С. 29–37.

*Надійшла до редколегії 28.08.2013 р.*

## ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 351.82

В. Г. БУЛЬБА, М. В. ТРЕТЯК

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ БІЗНЕСУ

*Зроблено аналіз світового досвіду державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу, досліджено напрямки упровадження кращого досвіду у вітчизняну державноуправлінську практику.*

**Ключові слова:** соціальна відповідальність бізнесу, корпоративна соціальна відповідальність, державне регулювання.

*The article covers foreign experience in regulation of social responsibility of business. Trends and issues of how to implement the best experience into state-administrative practice have been analyzed.*

**Key words:** social responsibility of business, corporate social responsibility, state regulation.

В індустріально розвинених країнах світу ідея соціально відповідального бізнесу (далі – СВБ) широко розповсюджена в суспільній свідомості. Протягом низки років накопичувалися та розбудовувалися технології, що забезпечують успішну реалізацію проектів і програм соціально відповідального бізнесу, вироблялися стандарти та критерії оцінки соціальної відповідальності компаній, виникли різні форми інституціоналізації відповідних соціальних практик. Накопичений ідейний багаж і практичний досвід соціально відповідального ведення бізнесу сьогодні вимагають наукового осмислення.

Уже кілька десятиліть проблематика соціальної відповідальності бізнесу є об'єктом наукового інтересу дослідників різних країн. Серед фундаментальних праць закордонних учених слід зазначити праці фахівців у галузі економіки й бізнесу Ф. Котлера та Н. Лі “Корпоративна соціальна відповідальність...”, а також Р. Сімса “Етика та корпоративна соціальна відповідальність: Чому падають гіганти”, які присвячені пропаганді цінностей і принципів соціальної відповідальності бізнесу. Практика корпоративної соціальної відповідальності в різних країнах світу описується в роботах С. Айдоу та В. Філхо “Світова корпоративна відповідальність”, Л. Зу “Корпоративна соціальна відповідальність”, Р. ван Тулдера й А. ван дер Зуарта “Міжнародне бізнес-співтовариство менеджменту”. Глобальні аспекти корпоративної соціальної відповідальності розкриваються в

книзі М. Хопкінса “Планетарна угода: питання корпоративної соціальної відповідальності”. Переваги та недоліки моделей корпоративного громадянства і соціальної відповідальності аналізуються в роботі С. Задека “Відповідальна корпорація. Нова економіка корпоративного громадянства”.

Вагомий внесок у дослідження процесів становлення соціально орієнтованого бізнесу в Україні зроблено й вітчизняними науковцями І. Акімовою, А. Марцинківим, О. Осінкіною, С. Мельником, О. Лазоренко, Р. Колишко та ін. Соціальну відповідальність бізнесу як інститут соціального партнерства вивчають Н. Діденко та І. Лебедєв, взаємозв’язок корпоративної соціальної відповідальності та соціальної політики досліджують С. Мельник, О. Петроє, Н. Щур та ін.

Отже, наукове осмислення феномена соціально-відповідального бізнесу як у за кордоном, так і в Україні проводилося переважно в рамках економічної науки, яка вивчає питання сполучення прагнень корпорацій до прибутковості та ефективності із соціальними й екологічними цілями. При цьому при наявності великого масиву наукової літератури, присвяченої соціально-відповідальному бізнесу і вивченню соціально-відповідальних стратегій підприємств, державноуправлінські підходи в ній представлені слабо. У зв’язку з цим актуальним є дослідження ролі держави у справі запровадження соціальної відповідальності бізнесу.

Мета даної статті полягає у вивченні світового досвіду державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу та дослідженні напрямків упровадження кращого досвіду у вітчизняну державноуправлінську практику.

На початку 1970-х рр., коли світова економіка вступила в смугу кризи, можливості державного фінансування соціальної сфери знизилися, що призвело до кризи держави загального добробуту. Державні соціальні програми почали згортатися. Наприклад, у США федеральний уряд суттєво зменшив субсидії місцевим органам влади, було скасовано або скорочено багато дотаційних програм. Ще більш радикальний варіант реформування соціальної політики був запропонований у Великобританії в рамках твердої соціально-економічної стратегії “нових правих”. Був проголошений курс на різке скорочення централізованого фінансування регіональної політики та відмова від її соціальних цілей. Принцип соціальної справедливості був замінений пріоритетом господарської ефективності. Уряд М. Тетчер зменшив витрати на соціальну політику на 40 %, скоротив кількість районів, що одержують допомогу від держави, послабив обмеження на розміщення підприємств у густонаселених районах [8].

Тим часом соціальні очікування, пов’язані з ідеєю держави добробуту, збереглися у значній частини населення розвинених капіталістичних країн. У результаті відбувся своєрідний зсув відповідальності з держави, яка дотепер сприймалася як останній і безумовний гарант соціального благополуччя, на бізнес. Зазначені передумови призвели до концептуального оформлення ідеї соціально-відповідального бізнесу, або корпоративної соціальної відповідальності (далі – КСВ) в економічно розвинених країнах – США, Великобританії, Японії, Німеччині тощо.



В основу даної концепції лягло переконання в тому, що підприємці повинні не тільки піклуватися про прибуток, але й розділити із суспільством і державою відповідальність за існуючі соціальні та екологічні проблеми.

Таким чином, концепція соціально відповідального бізнесу відобразила в собі співпадання, з одного боку, зрослих очікувань суспільства щодо власників, менеджменту, виробничих структур бізнесу, з іншого – згоди представників підприємницьких кіл визнати справедливість цих очікувань і відповідати їм у своїй економічній діяльності.

Зазначена вище концепція не є однорідною по своєму змісту. Визнання соціальної відповідальності бізнесу відразу ж викликала спори щодо трактування цього поняття, в рамках яких виділилися суперечливі позиції. Наразі в закордонній практиці склалися дві основні моделі корпоративної соціальної відповідальності: англосаксонська та континентальна.

В англосаксонській моделі СВБ розглядається як моральний обов'язок власників і керівництва корпорації, а держава фактично виконує класичну ліберальну роль “нічного сторожа”. Взаємодія у сфері СВБ здійснюється по лінії “корпорація – суспільство” на добровільній з боку бізнесу основі.

У континентальній традиції вважається, що менеджмент корпорації повинен ураховувати інтереси тих груп, на які компанія впливає в рамках своєї діяльності. Соціальна відповідальність у цьому випадку покликана врівноважувати внутрішні суто економічні цілі керівництва із соціальними, політичними та економічними інтересами стейкхолдерів. Таким чином, крім виконання вимог законодавства компанія повинна прагнути внести певний внесок у життя соціуму.

Отже, однією з головних відмінностей даних моделей соціальної відповідальності є різниця у ступені добровільності у справі проведення корпораціями соціальних програм або мірі громадянської активності бізнесу. Так, у США, які є “батьківщиною” ліберальної англосаксонської моделі СВБ, тиск уряду в цій сфері дуже низький, при цьому рівень добровільної соціальної активності корпорацій досить високий.

На відміну від американської моделі, континентальна модель СВБ характеризується більш активною участю держави та міжурядових структур – тут більш тісні соціально-політичні зв'язки між державою і бізнесом.

Континентальна модель якнайкраще представлена в Північній та Центральній Європі, де просуванням корпоративної соціальної відповідальності займаються державні органи. Так, в Італії за процесом розвитку СВБ та соціальної звітності спостерігає Міністерство праці та соціального розвитку. А в Іспанії ліві партії активно сприяли прийняттю парламентом у 2003 р. закону про КСВ. В Іспанії працює державна Експертна технічна комісія з СВБ, завданням якої є “допомогти бізнесу поєднувати економічну активність із діяльністю на благо суспільства” [9]. У Литві була розроблена стратегія КСВ на 2006 – 2008 рр., реалізація якої і дозволила покращувати позиції країни впродовж 2006 – 2008 років. У Польщі Міністерство праці створило робочу групу з КСВ, до котрої увійшли представники багатьох

департаментів, діяльність яких сприяла більш-меншій стабільності позиції цієї країни впродовж 2004 – 2010 років у світовому рейтингу соціальної благодійності [3].

Певну комбінацію описаних моделей являє собою ситуація із СВБ у Великобританії. Тут поряд з високою добровільною активністю бізнесу у сфері соціальної відповідальності й сталого розвитку існують і серйозні ініціативи уряду (наприклад, створення державно-приватних партнерств, впровадження податкових пільг для відповідальних компаній тощо).

Особливої уваги заслуговує питання про оцінку діяльності держави, спрямованої на закріплення та розширення соціальної відповідальності бізнесу. Питання полягає в тому, хто повинен вимагати від корпорацій соціальної відповідальності: держава або “невидима рука ринку”, яка рано або пізно приведе компанії до необхідності прозорої та етичної поведінки?

Представники добровільного підходу стверджують, що соціальна відповідальність бізнесу є неформальним правилом, яке, згідно з неоінституціональною теорією, існує в пам’яті учасників різних соціальних груп, у ролі гаранта якого виступає будь-який учасник групи, що помітив порушення. Інакше кажучи, сталість неформальних правил обумовлюється практикою, що встановилася, традиціями та соціокультурними передумовами [2]. Отже, інститут соціальної відповідальності переважно базується на усних домовленостях, неофіційних контрактах між державою і бізнесом. Виходить, втручання держави, що нормативно зобов’язує, ставить під сумнів принцип добровільності соціальної відповідальності бізнесу як одну з її визначальних характеристик.

Привертає увагу теза М. Фрідмана про те, що громадянське суспільство не в змозі ефективно здійснювати контроль над соціальною діяльністю бізнесу і змусити його бути відповідальним. Єдиною силою, здатною на це, є “залізний кулак” влади. Тому соціальна відповідальність бізнесу, на його думку, підтримує основи вільного суспільства і ринкової економіки – адже вона неминуче веде до втручання держави в діяльність корпорацій [7].

У свою чергу, представники регуляторного підходу вважають, що механізми забезпечення виконання інституціональних норм і правил повинна контролювати держава. Так, Єврокомісія визначає КСВ як діяльність компаній, якої вони займаються добровільно, понад законодавство, а Європарламент розглядає КСВ як якусь сукупність добровільних ініціатив, законодавчих вимог і обов’язкових умов [5]. На наш погляд, соціальна відповідальність – добровільне зобов’язання компанії, але все-таки потрібен певний мінімум законодавчого регулювання в даній галузі з боку держави.

Уряди різних країн зростаючими темпами впроваджують стратегії СВБ, які або намагаються стимулювати, або навіть регулювати заходи з СВБ. Уряди санкціонують соціальну відповідальність, наприклад, коли застосовують до компаній вимогу обов’язкового звітування, коли зобов’язують застосовувати природоохоронні системи менеджменту тощо. Як тільки ці зобов’язання, норми та правила, що лежать в їх основі стають формально закріпленими, вони

перетворюються на “регульовану СББ”. Така тенденція стала домінуючою в багатьох європейських країнах протягом останніх років.

Розглянемо докладніше декілька прикладів політичних стратегій розбудови СББ та інструменти державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу в країнах, які дотримуються континентальної моделі.

Розпочнемо огляд з Великобританії, країни, яка в просуванні соціальної відповідальності бізнесу домоглася найбільших успіхів серед країн – членів ЄС. За словами Дж. Клевердон, експерта організації “Business in the Community”, британський уряд відіграє ключову роль у просуванні та підтримці КСВ, у тому числі й через урядовий сайт ([www.csr.gov.uk](http://www.csr.gov.uk)) [6]. Великобританія також є єдиною країною у світі, де уряд заснував посаду міністра з питань соціальної відповідальності бізнесу (Minister for CSR). Цей факт означає, що КСВ є суттєвим елементом британської соціальної та економічної державної політики.

Слід також зазначити, що уряд країни цілеспрямовано проводить політику підтримки соціально відповідальних компаній – у законодавстві Великобританії передбачені норми пільгового оподаткування для підприємств, що дотримують ділову етику в питаннях ефективного використання енергії, вторинної переробки відходів, взаємин з персоналом. На сьогоднішній день більшість великих британських компаній мають у своїх штатах спеціальні підрозділи, що займаються питаннями сталого розвитку й КСВ і включають соціальні звіти до складу загальної щорічної звітності (згідно із законом про корпоративну відповідальність, прийнятим у 2004 р.), доступної широкому колу користувачів. Комунікація щодо соціальної відповідальності у Великобританії професійна і прозора. Так, наприклад, газета “Times” щотижня публікує індекси соціальної відповідальності провідних фірм.

Сприяє такій активності й пильна увага фінансово-кредитного сектора до репутації позичальників, а також розвиненість сфери послуг у галузі незалежного консалтингу для підприємців. Унаслідок усього цього, у суспільстві сформовано позитивне відношення до соціально відповідального бізнесу, що, у свою чергу, спонукає членів бізнес-співтовариства до дотримання етичних і моральних норм у цій сфері.

Організації громадянського суспільства тиснуть на уряд з метою постійного оновлення політики СББ. Неурядові організації, такі як “Amnesty International” і “Всесвітній фонд дикої природи”, відіграють дуже активну роль “сторожових псів”. Високі Королівські Нагороди для соціально відповідальних підприємств, поряд з іншими преміями й рейтингуванням, сприяють суспільній репутації СББ [8].

Соціальні аспекти домінують над поняттям КСВ у Данії. Різні урядові міністерства просувають державно-приватне партнерство серед підприємств, державних установ, профспілок, федерації роботодавців та інших суб’єктів в інтересах побудови відкритого ринку праці й розв’язання інших соціальних проблем.

Відповідно до Закону України “Про рахунки”, прийнятого данським парламентом у 1995 р., близько 1200 підприємств публікують щорічні екологічні звіти. Проте Національна стратегія сталого розвитку (2002 р.) не містить прямих

посилань на КСВ, і жодна організація не несе загальну відповідальність за політичні заходи СВБ [8].

У 2000 р. Міністерством Соціальних Справ Данії було запроваджено Соціальний індекс – оціночний інструмент для вимірювання ступеня соціальної відповідальності компанії, що складається з низки запитань, відповіді на які мають надавати працівники компанії. Індекс може бути застосований для інформування громадськості, наскільки відповідальними є компанії по відношенню до своїх працівників і зовнішніх власників [4].

У 2008 р. було прийнято План дій уряду Данії щодо СВБ. План націлений на стимулювання розвитку, в якому щоразу більше данських компаній працюватимуть з урахуванням принципів соціальної відповідальності, оскільки вважається, що це допоможе пов'язати Данію та данський бізнес з переважно відповідальним зростанням. Отже, план дій ставить за мету допомогти данським компаніям отримати більше переваг від свого статусу піонерів і лідерів СВБ. Водночас план дій націлений на промоцію відповідального зростання Данії та данського бізнесу на міжнародному рівні. План дій містить 30 ініціатив, розподілених за чотирима ключовими сферами (пропаганда бізнес орієнтованої соціальної відповідальності, промоція соціальної відповідальності бізнесу через заходи уряду, відповідальність бізнес-сектору за клімат, промоція Данії у світлі відповідального зростання) [1].

На виконання даного плану дій для великих компаній було започатковано обов'язкове щорічне звітування керівництва компаній про соціальну відповідальність. Заснована Рада соціальної відповідальності, яка надає рекомендації уряду, бізнес-сектору та асоціаціям, створено портал щодо СВБ ([www.samfundsansvar.dk](http://www.samfundsansvar.dk)). Заснована мережа знань серед організацій, дослідників і радників у сфері бізнес орієнтованої соціальної відповідальності та відповідального управління ланцюгами постачань.

Прикладом активної участі держави у просуванні концепції СВБ є досвід Нідерландів: з 2000 по 2002 рр. у країні під девізом “Від фінансової вигоди до вигоди сталого розвитку” діяла програма “Національна ініціатива сталого розвитку”, фінансована урядом, що передбачала реалізацію двох проєктів – упровадження практики соціально відповідальної поведінки та інформування суспільства про успіхи корпорацій у цій області.

На сьогодні соціальна відповідальність вважається невід'ємною рисою економічної та конкурентної політики Нідерландів. Відзначимо, що голандський уряд не ставить за мету підмінити підприємців та компанії, а виступає лише одним із учасників морально-економічного життя країни. Максимально конкретно сформульована мета політики держави щодо СВБ – прагнення, щоб усі компанії усвідомлювали соціальні наслідки ведення бізнесу та відповідальність за них, знали про можливості, які надає СВБ, та доклали реальних зусиль, для інтеграції СВБ у свою основну діяльність [Там же].

До реалізації політики щодо СВБ у Нідерландах залучено декілька міністерств, зокрема Міністерство будівництва, територіального планування та

навколишнього середовища (VROM), Міністерство соціальної політики та зайнятості (SZW), Міністерство закордонних справ, зокрема відділ міжнародної кооперації та технічної допомоги, Міністерство сільського господарства, природи та якості харчування (LNV).

Політика щодо СББ побудована навколо трьох підходів (натхнення, інновації, інтеграція) за сімома напрямками (промоція знань і підвищення обізнаності щодо СББ, покращання прозорості та підзвітності, фокусування на “підсилювачах” СББ, прив’язка СББ до інноваційного процесу тощо), кожний з яких включає артикульовані наміри уряду та конкретні заходи впровадження.

Влада ставить за мету, щоб голландські компанії були серед найкращих в Європі щодо прозорості їх СББ. Для цього уряд планує зосередити увагу на покращанні надання інформації у сфері СББ компаніям поряд з іншими каналами через Центр Компетенцій СББ Міністерства економіки. З 2004 р. Міністерство економіки проводить дослідження прозорості звітування компаній про соціально відповідальну діяльність в їхніх річних звітах

Покращуючи співпрацю між урядом та підсилювачами СББ, уряд націлений на максимальну активацію інших гравців у сфері СББ. Підсилювачами СББ є соціальні партнери – компанії-лідери та компанії – піонери СББ, неурядові організації, акціонери, представники фінансового сектору, приватні фонди та споживачі. При цьому соціальні партнери залучаються до політики СББ за допомогою надання державних субсидій (наприклад, неурядовим організаціям) [1].

Характеризуючи в цілому міжнародну практику реалізації концепції СББ, можна відзначити, що досвід реалізації концепції досить багатий та різноманітний і підтверджує існування різних підходів у цій галузі. Незважаючи на деякі відмінності, загальною характерною рисою як англосаксонської, так і континентальної моделі є те, що розвиток і впровадження механізмів СББ підтримується державою, некомерційними організаціями та суспільством у цілому.

Сприйняття та підтримка органів влади державних визначною мірою встановлює ступінь орієнтованості бізнесових кіл країни на соціальну відповідальність та її дієвість.

У країнах, де держава активно підтримує та координує корпоративну відповідальність, СББ набирає оберти в якості життєздатного соціального інституту. Особливо добре цей інститут розбудовується там, де сформульовано державну стратегію сприяння соціальній відповідальності, установлені законодавчі рамки і створено мережі інституційної підтримки. Співробітництво замість надмірного регулювання перетворює державу з патрона на партнера.

Таким чином, розглянутий досвід зарубіжних країн у сфері регулювання соціальної відповідальності бізнесу дає змогу виокремити низку інструментів, які доцільно впровадити у вітчизняну практику взаємовідносин держави і бізнес-середовища. У подальшому доцільно розширити коло досліджуваних країн для вивчення кращого досвіду державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу.

Література:

1. Воробей В. Аналіз національних стратегій СББ. Пропозиції для Національної стратегії розвитку СББ / В. Воробей // Спільнота соціально відповідального бізнесу, 2010. – 10 с.
2. Норт Д. Вклад неоінституціоналізму в понимание проблем переходної економіки [Електронний ресурс] / Д. Норт. – Режим доступу : <http://www.wider.unu.edu>.
3. Софієнко А. В. Соціальна відповідальність бізнесу: розуміння та сучасні тенденції / А. В. Софієнко // Економічні інновації. – 2012. – Вип. 47. – С. 297–301.
4. Соціальна відповідальність бізнесу: розуміння та впровадження. – К. : ВК “КІТ”, 2005. – 45 с.
5. Хоуит Р. Взгляд Европарламента на будущее социальной ответственности / Р. Хоуит // SEAL. – 2003. – Зима. – С. 42–43.
6. Corporate Social Responsibility. A Government update. – Department of Trade and Industry, 2004. – 28 p.
7. Friedman M. The Social Responsibility of Business is to Increase its Profits / M. Friedman // The New York Times Magazine. – 1970. – September 13. – P. 32–33.
8. Government as Partner? CSR Policy in Europe. – Gutersloh : Bertelsmann Stiftung, 2006. – 4 с.
9. Responding to the Leadership Challenge: Findings of a CEO Survey on Global Corporate Citizenship. – Geneva, 2003. – 32 p.

*Надійшла до редколегії 02.09.2013 р.*

УДК 351.746

*М. Ф. КРИШТАНОВИЧ*

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ  
ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ  
У БОРОТБІ З ОРГАНІЗОВАНОЮ ЗЛОЧИННІСТЮ  
ЯК ВАЖЛИВА УМОВА  
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ**

*Досліджено роль державного управління діяльністю органів внутрішніх справ у боротьбі з організованою злочинністю та його значення для забезпечення національної безпеки України. Розглянуто практику правового регулювання діяльності ОВС у цій сфері, запропоновано шляхи ефективної протидії проявам організованої злочинності.*

**Ключові слова:** організована злочинність, національна безпека, державне управління, нормативно-правове регулювання, ОВС, Україна.

*This paper investigates the role of public administration of operation of internal affairs bodies in prevention of organized crime and its significance in ensuring national security of Ukraine. In this paper is examined the practice of legal regulation of operation of internal affairs bodies in this field and the ways of effective counteraction against organized crime is suggested.*

**Key words:** organized crime, national security, public administration, normative legal regulation, Ukraine.

Одними з основних чинників, що створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, негативно впливають на всі сторони суспільного життя – політику, економіку, соціальну і правову сфери, є організована злочинність. Тому проблема протидії організованій злочинності потребує особливої і постійної уваги з боку держави та органів внутрішніх справ [9].

Деякі аспекти боротьби із організованою злочинністю знайшли відображення у працях Г. Абасова, В. Борисова, В. Гвоздецького, В. Глушкова, Б. Голуба, І. Даньшина, В. Дрьоміна, С. Єфремова, О. Жовніра, Д. Заброди, С. Ківалова, В. Коваленка, С. Нежурбіди, М. Погорецького, В. Сташиса, Б. Романюка та інших науковців. Однак на сьогодні проблема досліджена ще недостатньо.

Метою статті є аналіз ролі і значення державного управління діяльністю органів внутрішніх справ у боротьбі з організованою злочинністю як важливої умови забезпечення національної безпеки України.

На даний час організована злочинність розцінюється як реальна загроза національній безпеці у зв'язку із всеохопним характером її впливу на різні сфери суспільного життя. В останні роки, офіційно визнавши існування в Україні організованої злочинності, що несе загрозу національній безпеці держави, було чимало зроблено в напрямі розкриття її суті, змісту тощо [3]. Розробка і застосування шляхів боротьби з організованою злочинністю стала невід'ємною частиною діяльності органів державного управління. Вжиття комплексних, ефективних заходів щодо боротьби з цим злом є їх загальнонаціональною справою, яка вимагає від них системно і послідовно забезпечувати нормативно-правове регулювання діяльності ОВС у цьому правоохоронному напрямку.

Слід зазначити, що активність організованої злочинності спричиняє величезний збиток державі та суспільству. Саме це обумовлює необхідність розробки і прийняття нормативно-правових актів, що регулюють діяльність органів внутрішніх справ у боротьбі з організованою злочинністю як важливої умови забезпечення національної безпеки і побудови на державному рівні ефективної та адекватної системи її попередження. Практика державного управління у сфері боротьби з організованою злочинністю дозволяє визначити механізм протидії організованій злочинності, який має включати:

- 1) якісну нормативно-правову базу у сфері боротьби з організованою злочинністю;
- 2) створення концепції стратегії і тактики боротьби з організованою злочинністю;

3) мету, задачі, методи і засоби, методика, інструментарій здійснення протидії;  
4) визначення державних органів, функціями яких є: по-перше, боротьба; по-друге, координація у сфері боротьби з організованою злочинністю [2, с. 185].

У сфері протидії організованій злочинності якісна нормативно-правова база є передумовою для створення концепції стратегії і тактики боротьби з організованою злочинністю. На її основі визначаються мета, завдання, методи і засоби, розробляються методика, інструментарій здійснення протидії. Підрозділи органів внутрішніх справ, що здійснюють боротьбу з організованою злочинністю, повинні чітко дотримуватись правил, визначених нормативно-правовими актами.

Функціонально організована злочинність проявляється в різних формах організованої злочинної діяльності [5]. Основними видами протиправної діяльності організованих злочинних угруповань на сьогодні є:

- масові розкрадання коштів, продукції, сировини, обладнання та іншого майна державних підприємств;
- здійснення різноманітних махінацій у кредитно-фінансовій і банківській системах;
- придбання за заниженими цінами об'єктів державної та комунальної власності, що приватизуються;
- використання комерційних структур з метою отримання пільгових кредитів, безмитного вивозу за кордон стратегічної сировини за демпінговими цінами, “перекачування” на рахунки іноземних держав валютних коштів тощо;
- контрабандний вивіз за межі України гостродефіцитних товарів, сировини, обладнання;
- підкуп державних службовців різних рангів із метою позитивного вирішення питань, пов'язаних із протиправною діяльністю;
- наркобізнес (торгівля наркотиками);
- торгівля людьми, експлуатація проституції, незаконна імміграція;
- вимагання і вбивства “на замовлення”;
- відмивання грошей, здобутих злочинним шляхом, з допомогою їх легалізації; проникнення у сферу легального підприємництва (інвестиції у будівництво, нерухомість, сільськогосподарські підприємства), міжнародну фінансову систему.

Такий стан речей обумовив необхідність створення системи спеціального законодавства про боротьбу з організованою злочинністю [17]. До законодавчих актів, що регулюють цю проблему, передусім належить Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю”, а також відповідні норми законів України “Про оперативно-розшукову діяльність”, “Про міліцію”, “Про боротьбу з корупцією” та інших нормативно-правових актів, міжнародно-правових угод, учасником яких є Україна.

Значне занепокоєння сьогодні в Україні викликає динаміка засудження за вчинення всіх видів злочинів в складі організованих груп або злочинних організацій. Статистичні дані свідчать, що лише в 2010 р. усіма правоохоронними органами



викрито 431 організовану групу, в тому числі 17 злочинних організацій. До складу організованих груп входило 1735 осіб, якими вчинено 3135 злочинів [4].

Ураховуючи те, що сучасне злочинне середовище має стійку тенденцію до вдосконалення злочинної кваліфікації, внутрішньої організованості, професіоналізму, технічної оснащеності тощо, важливим для забезпечення прав та законних інтересів особи, суспільства і держави від злочинних посягань організованої злочинності є розробка сучасних заходів протидії, які були б адекватними проявам, формам і методам здійснення злочинної діяльності цих злочинних угруповань. Основними серед таких заходів є:

– удосконалення всіх інститутів цивільного, господарського, адміністративного, трудового законодавства, законодавства про державну службу, декларування і контролю за активами та видатками державних службовців, їх близьких осіб, встановлення відповідальності за неправомірні рішення органів державної влади та їх посадових осіб тощо;

– удосконалення законодавства у сфері боротьби з організованою злочинністю та здійснення реформи органів кримінальної юстиції, метою якої є становлення в Україні системи кримінальної юстиції та органів правопорядку, що функціонує на засадах верховенства права відповідно до європейських стандартів і гарантує додержання прав людини й основоположних свобод та є спроможною на ранніх стадіях здійснювати профілактику проявів організованої злочинності, виявляти та документувати оперативно-розшуковими засобами її прояви, ефективно здійснювати розгляд кримінальних справ [8].

Головні напрями загальнодержавної політики та нормативно-правові основи боротьби з організованою злочинністю, яка є значною загрозою для національної безпеки країни, визначив Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 р. [15]. У ст. 5 Закону було визначено роль підрозділів ОВС, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю. До основних напрямків боротьби з організованою злочинністю Законом віднесені: створення правової основи, організаційних, матеріально-технічних та інших умов боротьби з організованою злочинністю, організація міжнародного співробітництва в цій сфері; виявлення та усунення або нейтралізація негативних соціальних процесів і явищ, що породжують організовану злочинність і сприяють їй; запобігання нанесенню шкоди людині, суспільству, державі; запобігання виникненню організованих злочинних угруповань; виявлення, розслідування, припинення і запобігання правопорушенням, вчинюваним учасниками організованих злочинних угруповань, притягнення винних до відповідальності; забезпечення відшкодування шкоди фізичним та юридичним особам, державі; запобігання встановленню корумпованих зв’язків з державними службовцями та посадовими особами, втягненню їх у злочинну діяльність; протидія використанню учасника-ми організованих злочинних угруповань у своїх інтересах об’єднань громадян і засобів масової інформації; запобігання легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом.

Зважаючи на потреби активізації протидії організованій злочинності, з метою комплексного вирішення завдань щодо забезпечення національної безпеки були розроблені відповідні загальнодержавні та регіональні комплексні цільові програми як невід’ємні складові спеціального законодавства у сфері забезпечення національної безпеки. Однією з перших таких програм була “Комплексна цільова програма боротьби зі злочинністю на 1996 – 2000 роки”, затверджена Указом Президента України від 17 вересня 1996 р. [13]. Указана програма, спираючись на закріплену Конституцією України соціально-правову та економічну політику держави, основним стратегічним завданням визначала вдосконалення практичної діяльності відповідних органів у зміцненні правопорядку й законності, налагодження системи профілактики правопорушень і наступ на організовану злочинність. Пріоритетними в цій діяльності визнавалися формування правової бази протидії організованій злочинності, захист політичних, економічних, соціальних та інших сфер життєдіяльності держави, протидія злочинним проявам, усунення причин і умов, що їм сприяють, виявлення і знешкодження злочинних угруповань.

28 грудня 1999 р. рішенням колегії МВС України була затверджена “Програма діяльності органів внутрішніх справ щодо поліпшення правопорядку в Україні на початку третього тисячоліття” [12], в якій значна увага ОВС була звернута на протидію організованій злочинності. Подальші перспективи з метою забезпечення надійного захисту суспільства і держави від посягань організованої злочинності були визначені в рішенні колегії Міністерства внутрішніх справ України від 18 грудня 2000 р. “Про підсумки роботи органів внутрішніх справ за 2000 рік та завдання відповідно до вимог Президента України, Кабінету Міністрів України щодо поліпшення боротьби зі злочинністю та посилення охорони громадського порядку” [16], яке констатувало той факт, що заходи, прийняті органами внутрішніх справ із оздоровлення кримінальної обстановки, ще не набули реальної ваги, у зв’язку з чим залишається гострою проблема боротьби з організованою злочинністю.

У березні 2000 р. МВС разом з Генеральною Прокуратурою направили до підлеглих органів спільні рекомендації “Про практику визначення ознак організованих злочинних груп”. У рекомендаціях зазначалося, що відсутність єдиних критеріїв оцінки та чітких законодавчих визначень у сфері боротьби з організованою злочинністю, а також існуюча статистична звітність веде до ганебної практики гонитви за кількісними показниками, без урахування якісної сторони ліквідації організованих злочинних груп [6, с. 286].

20 грудня 2006 р. постановою Кабінету Міністрів України № 1767 було затверджено “Комплексну програму профілактики правопорушень на 2007 – 2009 р.” [10]. Рекомендовані цією програмою заходи були спрямовані на удосконалення форм і методів профілактики правопорушень та підвищення ефективності оперативно-розшукових заходів у сфері протидії організованій злочинності. Вони передбачали низку відповідних робіт стосовно різних видів організованої злочинної діяльності, а також, що особливо заслуговує схвалення (чим вони відрізнялися від інших заходів), – це виявлення конкретних причин, умов, інших обставин, які сприяють різним проявам організованої злочинності.

21 жовтня 2011 р. Указом Президента України було схвалено “Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю” [14], яка визначила низку заходів, спрямованих на зменшення проявів організованої злочинності, зміцнення соціальної та політичної стабільності в державі, зростання довіри інститутів громадянського суспільства до органів державної влади, підвищенню рівня захищеності громадян від злочинних посягань. Зазначена Концепція передбачає реалізацію цих заходів протягом 2011 – 2017 років. Указ Президента, яким цю Концепцію затверджено, визначив завдання Кабінету Міністрів України розробити та затвердити план заходів щодо її реалізації. Він був затверджений розпорядженням Кабінету Міністрів України від 25 січня 2012 р. [11].

Слід зазначити, що важливу роль у правовому забезпеченні діяльності ОВС щодо запобігання організованої злочинності відіграють норми нового Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів України. Загальнопревентивна функція цих кодексів для ОВС полягає в тому, щоб під загрозою покарання примусити нестійких членів суспільства утриматися від вчинення злочинів і тим самим сприяти їх попередженню. Це створює ефективні можливості для здійснення цілеспрямованої кримінологічно-профілактичної політики як складової забезпечення національної безпеки та проведення її у строгих рамках закону.

У загальній системі спеціального законодавства з питань боротьби з організованою злочинністю велике значення мають ратифіковані Україною міжнародні договори, резолюції ООН. Це, зокрема, Декларація ООН про злочинність та громадську безпеку від 12 грудня 1996 р., Конвенція Організації Об'єднаних Націй проти транснаціональної організованої злочинності від 15 листопада 2000 р. та ряд інших документів [1]. Відповідно до різних проявів організованої злочинності в Україні розробляються відповідні нормативно-правові акти, які регулюють діяльність правоохоронних органів, і, зокрема, ОВС у боротьбі з конкретними видами цієї злочинності.

Таким чином, доведено, що діяльність організованої злочинності, маючи корупційне підживлення, реально загрожує національній безпеці України, впливає практично на всі сфери суспільного життя – соціальну, правову, політичну тощо. Урахування та попередження причин, які посилюють організовану злочинність, повинно бути найважливішим елементом державної політики в боротьбі з цим небезпечним явищем. Як справедливо відмічає М. Корнієнко, “ефективна протидія проявам організованої злочинності, без створення системи комплексного аналізу, проведення постійної і наполегливої та цілеспрямованої політики в цьому напрямі за умов об'єднання зусиль усіх державних органів та установ, їх постійної взаємодії неможлива” [7, с. 4].

У свою чергу зазначимо, що для ефективного вирішення питань боротьби з організованою злочинністю, зокрема, в економічній сфері потрібно розробити і прийняти Державну концепцію національної економічної безпеки як складову частину Основ національної безпеки України.

Література:

1. *Абасов Г. Г.* Міжнародні кримінально-правові основи боротьби з організованою злочинністю: порівняльний аналіз / Г. Г. Абасов // Форум права. – 2007. – № 3. – С. 5–10.
2. *Азаров М. Ю.* Державне управління у сфері боротьби з організованою злочинністю / М. Ю. Азаров // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2011. – № 25. – С. 183–192.
3. *Даньшин И. Н.* Организованная преступность / И. Н. Даньшин // Зб. наук. пр. Харківського центру по вивченню організованої злочинності. – Х. – 2001. – Вип. 2. – С. 12–13.
4. Експрес-інформація МВС України про стан злочинності в Україні 2010–2011 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mvs.gov.ua](http://www.mvs.gov.ua).
5. *Жовнір О.* Проблеми правового забезпечення суспільства у протистоянні організованій злочинності та корупції / О. Жовнір // Віче. – 2010. – № 4.
6. *Закалюк А. П.* Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : у 3 кн. / А. П. Закалюк. – К. : ВД “Ін Юре”, 2007. – Кн. 2 : Кримінологічна характеристика та запобігання вчиненню окремих видів злочинів. – 712 с.
7. *Корнієнко М. В.* Протидія організованій злочинності в країнах ЄС та США / М. В. Корнієнко. – К. : НТВ “Правник”, 2002. – 291 с.
8. *Погорецький М. А.* Організована злочинність в Україні: тенденції розвитку та заходи протидії / М. А. Погорецький // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (теорія і практика). – 2007. – № 16. – С. 99–110.
9. Про виклики та загрози національній безпеці України : Указ Президента України від 10.12.2010 р. № 1119/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua/laws/1119/2010](http://zakon.rada.gov.ua/laws/1119/2010).
10. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007 – 2009 роки : постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.zakon1.rada.gov.ua](http://www.zakon1.rada.gov.ua).
11. Про затвердження Плану заходів щодо реалізації Концепції державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 січня 2012 р. № 53 // Урядовий кур’єр. – 2012. – 11 лют.
12. Про затвердження Програми діяльності органів внутрішніх справ щодо поліпшення правопорядку в Україні на початку третього тисячоліття : рішення колегії МВС України від 28 груд. 1999 р. № 8. – К. : МВС України, 1999. – 24 с.
13. Про Комплексну цільову програму боротьби із злочинністю на 1996 – 2000 роки : Указ Президента України від 17 вересня 1996 р. // Інформ. зб. офіц. текстів норматив. актів вищ. орг. держ. влади України. – 1996. – № 20.
14. Про Концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.president.gov.ua](http://www.president.gov.ua).
15. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. № 3342-XII // ВВР України. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

16. Про підсумки роботи органів внутрішніх справ за 2000 рік та завдання відповідно до вимог Президента України, Уряду щодо поліпшення боротьби зі злочинністю та посилення охорони громадського порядку : рішення колегії МВС України № 9 від 18 грудня 2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.mvs.gov.ua](http://www.mvs.gov.ua).

17. Ушаповський В. Боротьба з організованою злочинністю: напрями, проблеми та потреби нормативного визначення / В. Ушаповський // Право України. – 2003. – № 10. – С. 118–120.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 35.71.2: 072.8

*О. В. ГОРБИК*

### **УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗАСАД ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ ФОРМУВАННЯ ФОНДОВОГО РИНКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

*Проаналізовано заходи ЄС щодо вдосконалення системи державного управління у сфері цінних паперів і ринків шляхом створення нових інституцій засад підпорядкування національних регуляторів єдиному, зокрема, Європейському управлінню з цінних паперів і ринків – ЕУЦПР. Розкрито його сутність, повноваження, організаційна структура.*

**Ключові слова:** європейська інтеграція, фондовий ринок, цінні папери, уніфікація національних систем регулювання, національні регулятори, Європейське управління з цінних паперів і ринків.

*The main goal of the article is analysis of EU measures to improve governance in the securities markets and by creating new institutional foundations subordinate unified national regulators, in particular – ESMA. Special attention in article is accented to his essence, powers, organizational structure.*

**Key words:** European integration, governance in the area of the stock market, stock market, stocks, unification of national regulatory systems, national regulators, the European Management Securities and Markets.

Сталий розвиток ринку цінних паперів в ЄС забезпечується за допомогою такого основного чинника, як державне управління у сфері формування фондового ринку країн ЄС. Це, у свою чергу, обумовлює високу внутрішню організацію структури міжнародної інтеграції державного управління економічними процесами. Державне управління на регіональному рівні

засноване на наднаціональному керуванні окремими соціально-економічними процесами.

Досвід європейських країн щодо забезпечення, зокрема державного управління у сфері формування фондового ринку країн ЄС, є особливо важливим фактором поступального руху економіки будь-якої держави. Свідоме і послідовне наближення до нормативно-правових актів ЄС, які регулюють діяльність у сфері формування фондового ринку ЄС, є необхідною умовою на шляху країн до Євросоюзу.

Проблеми, які стосуються державного управління у сфері формування фондового ринку країн ЄС та наукова розробка їх вирішення, є надзвичайно важливим й актуальним. Тому метою даної статті є дослідження нових європейських тенденцій щодо утворення наднаціонального регулятора державного управління у сфері фондового ринку.

Аналізу природи фондового ринку, принципів його функціонування та організації присвячено низку досліджень зарубіжних авторів, таких як: М. Барнє [14], Р. Хілі, У. Род, М. Мізен [10], А. Ослунд [7], Ю. Етерис [5] та вітчизняних аналітиків, серед яких слід відзначити праці фахівців з державного управління – С. Радзімовська [8]. Економічні аспекти фондового ринку – Н. Шапран [9], С. Науменкова [6], І. Дорошенко [3] та ін.

Однак вирішення проблем реформування системи державного управління у сфері формування фондового ринку ЄС в умовах глобальної фінансово-економічної кризи нині недостатньо висвітлені в науковій літературі.

Тому метою даної статті є дослідження нових європейських тенденцій щодо утворення наднаціонального регулятора державного управління у сфері фондового ринку.

Для дослідження системи державного управління у сфері формування фондового ринку країн ЄС існує відповідна джерельна база. Це систематизований масив відповідного законодавства Європейського Союзу. Перш за все – Договір про заснування Європейського Співтовариства [1] та Договір про Європейський Союз [2], наступні – Регламент (ЄС) № 1095/2010 Європейського парламенту і Ради 24 листопада 2010 р. про створення Європейського нагляду [13], Директива 2004/39/ЄС Європейського Парламенту і Ради від 21 квітня 2004 р. про ринки фінансових інструментів внесення змін до Директиви Ради 85/611/ЄЕС [11], Резолюція Європейського парламенту від 9 жовтня 2008 р. з рекомендаціями Комісії з Ламфалуссі: майбутня структура нагляду (2008/2148 (INI)) [12] тощо.

На початку XXI ст. для подолання глобальної фінансово-економічної кризи в ЄС було запроваджено низку кардинальних заходів щодо оздоровлення фінансово-економічної системи, зокрема, це стосувалося створення нової системи фінансового контролю, націленої на збереження стабільності європейського фінансового ринку, посилення передбачуваності системних фінансових ризиків і контролю транснаціональних фінансових структур [3, с. 58].

Зокрема, інструментами регуляції та реформування ринку цінних паперів у ЄС і стали створені для сприяння роботі Європейської Комісії два комітети:

Європейський комітет з цінних паперів та Комітет європейських регуляторів з цінних паперів [4].

У 2008 р. групі фахівців, скликаній Президентом Європейської Комісії Ж. Баррозу (далі – Група високого рівня), було доручено проаналізувати стан європейського фінансового регулювання і нагляду, виробити рекомендації щодо шляхів зміцнення європейської системи контрольних механізмів з метою вдосконалення захисту громадянина у фінансовій системі. Фахівці Групи високого рівня під головуванням Ж. де Лазор'єра виявили, що національні моделі нагляду відстають від фінансової глобалізації та інтегрованих і взаємозалежних, пов'язаних з європейськими фінансовими ринками, фінансових транскордонних інститутів. Криза виявила недоліки також і в галузі співпраці, координації, послідовного й результативного застосування норм права ЄС і довіри між керівниками національних наглядових органів. Експерти, зокрема, констатували, що більшість фінансових установ працюють на транснаціональному рівні, проте регуляторний нагляд над ними здійснюється на наднаціональному рівні і часто не є скоординованим.

Експерти наголошували на тому, що відновлення й підтримка стабільності та надійної фінансової системи є абсолютно необхідною умовою збереження довіри та узгодженості на внутрішньому ринку. Крім того, більш глибокі й інтегровані фінансові ринки можуть запропонувати кращі можливості для фінансування й диверсифікованості ризиків, що сприяє поліпшенню здатності економіки до подолання загроз.

В остаточній доповіді “De Lazorier’s Report”, представлений 25 лютого 2009 р., Група високого рівня рекомендувала посилити засади нагляду за фінансовою системою з метою зменшення ризиків і тягарів майбутніх фінансових криз. Було, зокрема, рекомендовано реформувати структуру нагляду за фінансовим сектором в ЄС. Рівень його розвитку вимагав суттєвого зближення між державами-членами щодо вироблення єдиних технічних стандартів роботи учасників ринку, а також створення механізму для забезпечення координації дій національних координаторів. Останнє дозволило б швидко застосовувати вироблені регуляторами правила на національних фінансових рівнях усіх членів ЄС і суттєво скоротити строк перевірки в Європейському Суді, забезпечивши оперативність реагування на несприятливі події на ринку. Група високого рівня дійшла висновку, що європейська система фінансового нагляду повинна бути створена у складі трьох європейських наглядових органів – по одному для кожного сектора: банківського, цінних паперів, страхування і професійного сектора пенсій. Рекомендувалось також створення Європейської ради системних ризиків. Експерти наполягали, що ці реформи вкрай необхідні, і діяти потрібно невідкладно.

Отже, Євросоюз в умовах глобальної фінансово-економічної кризи остаточно відмовився від лібералізації вільного фінансового ринку на користь жорсткого контролю з боку регулюючих структур як державного, так і загальноєвропейського рівня. Оскільки про завершення кризи не йшлося, міністри фінансів ЄС уважали корисним слідувати прикладу США: вони дозволили своїм

банкам рекласифікацію активів з метою створення рівних умов для європейських та американських фінансових інститутів [4]. Відповідно в цей важкий для Європи час у правовому впливі з боку системи органів управління відбулися зміни: стався поступовий перехід від диспозитивного методу правового регулювання цієї сфери суспільних відносин до імперативного методу.

На основі доповіді експертної групи Європейська Комісія висунула пропозиції щодо створення нової системи контролю і нагляду за фінансовим ринком в Європі. У вересні 2010 р. Європейський Парламент проголосував за її впровадження і створив чотири нові наднаціональні регулятори, які запрацювали 1 січня 2011 р., – Європейське управління з цінних паперів і ринків, Європейська організація зі страхування та пенсійного забезпечення, Європейське управління з банківського нагляду; також був створений консультативно-аналітичний орган – Європейська рада фінансових ризиків. Таким чином, ці чотири органи на сьогодні і становлять Європейську систему фінансового нагляду. Зі складу членів цих регуляторів сформовано Об'єднаний комітет, який має збиратися мінімум раз на два місяці і виробляти скоординовану програму дій та спільну позицію щодо регулювання діяльності фінансових конгломератів.

Для всебічного розуміння характеру сучасних реформ у сфері державного управління фондовим ринком країн ЄС розглянемо сутність, повноваження та організаційні засади Європейського управління з цінних паперів і ринків (Далі – ЄУЦПР). Саме ідея уніфікації правил роботи та посилення координації між окремими національними органами влади на фінансовому ринку і була закладена у новий регуляторний орган. Фактично ЄУЦПР є правонаступником Комітету європейських регуляторів з цінних паперів, проте його повноваження значно розширені і доповнені новими положеннями. Найголовніші серед них стосуються: розробки технічних стандартів, юридично обов'язкових для всіх членів ЄС, та заходів з подолання розбіжностей між ними; участі в роботі місцевих наглядових органів та здійснення інспекцій на місцях; можливості входити до адміністративних структур наглядових органів, міжнародних організацій та урядів країн; транскордонних фінансових установ; додаткових обов'язків щодо захисту прав споживачів тощо.

Таким чином, ЄУЦПР є незалежним органом ЄС, який є частиною механізму забезпечення стабільності фінансової системи ЄС шляхом утримання цілісності, прозорості, ефективності та впорядкованого функціонування ринків цінних паперів і посилення захисту інвесторів. Цей орган, зокрема, сприяє наглядовій конвергенції як серед регуляторів цінних паперів, так і через фінансовий сектор, працюючи в тісному співробітництві з іншими європейськими наглядовими органами, компетентними у банківській сфері, а також страхування та професійних пенсій. ЄУЦПР працює з законодавством цінних паперів, сприяє розвитку єдиної книги правил в Європі. ЄУЦПР переслідує дві цілі: по-перше, забезпечує послідовний захист прав інвесторів по всьому Союзу, дозволяючи підтримувати належний його рівень шляхом ефективного регулювання і



нагляду. По-друге, сприяє дотриманню рівних умов конкуренції для постачальників фінансових послуг, а також забезпечення дієвості та економічної ефективності нагляду за компаніями. У межах своєї компетенції щодо встановлення стандартів і скорочення сфери регулятивного арбітражу ЄУЦПР зміцнює міжнародне наглядове співробітництво. На вимогу ЄС ЄУЦПР повинно діяти відповідно до європейського права в пан-європейському просторі [13]. Як відзначає Н. Шапран, “хоча за ідеєю свого створення ЄУЦПР є незалежним органом, який працює виключно в інтересах Євросоюзу в цілому, проте він, повністю підзвітний вищим органам ЄС – Європарламенту, Єврокомісії та Європейській Раді” [9, с. 29].

Також ЄУЦПР сприяє фінансовій стабільності Європейського Союзу в короткостроковій, середньостроковій і довгостроковій перспективі завдяки її внеску в роботу Європейської ради системних ризиків, які ідентифікують потенційні ризики для фінансової системи; надає рекомендації щодо зменшення можливих загроз для фінансової стабільності Союзу. Крім того ЄУЦПР відповідає за координацію дій регуляторів цінних паперів або санкціонування екстрених заходів, у випадку виникнення кризової ситуації. У Регламенті (ЄС) № 1095/2010 Європейського парламенту і Ради 24 листопада 2010 р. про створення Європейського нагляду чітко визначено порядок звітності ЄУЦПР. Хоча ЄУЦПР є самостійним органом, проте повинно надавати повну звітність Європарламенту, надсилаючи її для офіційних слухань до відповідного комітету (ESON). Водночас не існує повного підпорядкування ЄУЦПР Раді Європи та Європейській Комісії. Отже, ЄУЦПР лише регулярно звітує про свою діяльність на засіданнях Ради і Комісії, надсилаючи останнім також щорічні звіти [13].

Основна відмінність нової, широкомасштабної реформи ринку цінних паперів і фондів полягає в тому, що більш продуманими стали запропоновані спеціальні механізми втілення в життя нових законодавчих ініціатив. Комітет на чолі з О. Ламфалуссі, проаналізувавши ступінь дієвості регуляторів європейського ринку цінних паперів і виявивши певні недоліки в системі законодавства в цій сфері, запропонував чотирирівневий підхід до його вдосконалення, а також створення нового координатора – Управління європейських цінних паперів і ринків, який змінив би попередника – Комітет регуляторів цінних паперів. Роль останнього обмежувалася лише функціями технічного консультативного комітету [12].

Створення ЄУЦПР в якості органу ЄС привело до певних змін щодо методики впровадження чотирирівневої процедури, про що йтиме мова нижче.

На першому рівні, тобто вищому політичному, відповідно до цілей ЄС у сфері законодавства розробляються директиви і правила. ЄУЦПР нерідко користується правом законодавчої ініціативи для надання технічних консультацій Європейській Комісії. Остання готує власні законодавчі пропозиції.

На другому рівні ЄУЦПР має більше важелів впливу, що знаходить відображення у праві прийняття підзаконних актів, відомих як делеговані акти та акти правозастосування. Делеговані акти стосуються переважно основного змісту

законодавчої вимоги, наприклад, установлюють, які документи повинні бути надані компетентним органам, у той час як практичні дії відповідають виконавчим заходам, що забезпечують виконання основних вимог, які могли б включати, наприклад, стандарти, форми, шаблони і процедури з метою обміну інформацією між компетентними органами [13].

На третьому рівні ЄУЦПР має розробляти керівні принципи і рекомендації з метою створення послідовної, дієвої та ефективної політики в рамках Європейської системи фінансового нагляду, а також забезпечувати загальне, єдине і послідовне застосування закону ЄС. Керівні принципи та рекомендації спрямовуються на адресу компетентних органів або учасників фінансового ринку. Разом з тим, хоч рекомендації не є юридично обов'язковими, все ж компетентні органи наразі мають докласти всіх зусиль для їхнього виконання, а в разі, якщо вони не мають наміру підпорядковуватись, то повинні надати роз'яснення. Відповідно до третього рівня для забезпечення нагляду конвергенції ЄУЦПР має повноваження вживати інших заходів [8].

Лише на четвертому рівні прискореної процедури спеціальною постановою ЄУЦПР відведена нова роль і функції. На звернення національного компетентного органу, Європейського Парламенту, Ради, Комісії або групи зацікавлених сторін ЄУЦПР доручається розпочати розслідування і надавати рекомендації на адресу національного органу і протягом двох місяців здійснювати своє, окреме розслідування, також і за власною ініціативою. Комісія має можливість стежити за своїми звичайними процедурами щодо спрямування справи стосовно держави-члена Європейського Суду. Окрім того, ЄУЦПР організовує практичні консультації. Постійні комітети та мережі цього органу працюють на відкритій і транспарентній основі, на початковій стадії також надають консультації учасникам ринку, споживачам і кінцевим користувачам. Також було створено окрему групу для консультування ЄУЦПР в її роботі, з метою визначення пріоритетів і оцінювання змін на єдиному ринку фінансових послуг.

Найбільш важливим і корисним повноваженням ЄУЦПР, з точки зору оперативності транснаціонального регулювання фінансових ринків, є запуск прискореної процедури застосування європейського законодавства. Якщо раніше єдиним засобом захисту було подання на державу, що з різних причин не впроваджувала на національному рівні законодавства ЄС, позову до Європейського Суду, то ця процедура могла тривати до трьох років, нівелювало потенційний позитивний результат від регуляторних дій зводив нанівець. Реформа усунула цей негатив. Тепер ЄУЦПР, яке за зверненням національного регулятора або з власної ініціативи, може не лише розпочати власне розслідування діяльності будь-якого учасника ринку країн ЄС, але й, виявивши порушення, надати йому відповідні рекомендації. Останній має протягом 10 днів повідомити про заходи і методи їх реалізації. При цьому, якщо протягом одного місяця, а після повторного надання рекомендацій – протягом трьох місяців, порушення не усуваються, ЄУЦПР має повноваження ухвалювати відповідні рішення щодо порушника на

місці, тобто може безпосередньо застосовувати до нього положення європейського права, без участі локального регулятора. У документі чітко визначено заходи, до яких може вдатися ЄУЦПР при виникненні на ринку надзвичайних ситуацій. У цьому випадку ЄУЦПР або один із двох інших пан-європейських регуляторів, залежно від сегмента фінансового ринку, на якому виникли проблеми, може досить оперативно здійснити необхідні регуляторні заходи. Так, якщо на ринку цінних паперів однієї або кількох країн-членів ЄС виникає надзвичайна ситуація, з якою національний регулятор не в змозі впоратися самостійно або яка вимагає спільних дій від органів Європейської системи фінансового нагляду, він має конфіденційно звернутися до Ради Європи з проханням дати власну оцінку відповідної ситуації. Якщо Рада Європи також ідентифікує цю ситуацію як надзвичайну, то вона може надати ЄУЦПР повноваження вживати відповідних заходів у межах законодавства ЄС, також оминаючи окремі національні регулятори ринку [13].

Що ж до організаційних засад, то ЄУЦПР, очолює голова Управління, який обирається строком на п'ять років з правом продовження на один строк. Кандидатура голови висувається Наглядовою радою, затверджує кандидатуру голови Європарламент. Організаційна структура ЄУЦПР включає дві керівні одиниці – Наглядову раду і Правління. До складу Наглядової ради входять голови національних регуляторів ринку цінних паперів ЄС у складі 27 осіб, а також представники двох інших пан-європейських структур. Наглядова рада збирається щонайменше двічі на рік. До основних її повноважень належать: ухвалення головних, стратегічних рішень щодо діяльності ЄУЦПР; нагляд за дотриманням національними регуляторами законодавства ЄС; тлумачення законодавства; ухвалення проектів технічних стандартів, принципів управління; затвердження бюджету регулятора. Кожен член Наглядової ради має один голос, а всі її рішення ухвалюються простою більшістю. Що стосується Правління, то це – вищий виконавчий орган ЄУЦПР, який складається із шести членів (і одного заступника для кожного), призначених зі складу Наглядової ради її членами. Голова здійснює загальне керівництво діяльністю ЄУЦПР й відповідає за організацію роботи Наглядової ради та Правління ЄУЦПР [9, с. 29].

Отже, ЄС, виявивши суттєві недоліки в системі контролю і нагляду за фондовим ринком на національному і транскордонному рівнях, здійснив широкомасштабне реформування щодо вдосконалення системи державного управління в цій сфері шляхом створення нових інституційних засад підпорядкування національних регуляторів єдиному, зокрема, ЄУЦПР, який наділений надзвичайними повноваженнями уніфікувати й посилити координацію діяльності суб'єктів фондового ринку, забезпечити послідовне дотримання законодавства ЄС та кардинально зміцнити систему державного управління у сфері формування ринку цінних паперів. Ми вважаємо що, ЄУЦПР повинен прискорити застосування єдиних технічних стандартів, забезпечити послідовне дотримання законодавства ЄС з метою вдосконалення захисту прав інвесторів та

відновлення довіри на ринку. ЄУЦПР спрямований на створення єдиного відкритого та прозорого, динамічного, економічно-ефективного і конкурентоспроможного європейського ринку капіталів.

В умовах глобальної кризи Євросоюз остаточно відмовився від лібералізації вільного фінансового ринку на користь жорсткого контролю з боку регуляторних структур як державного, так і загальноєвропейського рівня. ЄС спроможний обирати оптимальні шляхи стабілізації економіки та давати адекватні відповіді на сучасні глобальні виклики. Усі перетворення сприяють зміцненню економічного фундаменту кровоносної системи ЄС, збереженню єдності Єврозони.

#### Література:

1. Договір про заснування Європейського Співтовариства. Офіційний журнал 1957-03-25 : Довідник з європейської інтеграції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://eu-directory.ru/index.php?act=show&doc\\_id=1&id=74](http://eu-directory.ru/index.php?act=show&doc_id=1&id=74).
2. Договір о Європейском Союзе (Маастрихт, 7 февраля 1992 года) [Електронний ресурс]. – Режим доступа : [http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994\\_029](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_029).
3. *Дорошенко І. В.* Причини і наслідки кризи Єврозони: уроки для України / *І. В. Дорошенко // Фінанси України.* – 2010. – № 12. – С. 58–68.
4. Европейский поход к борьбе с кризисом // Банковская практика за рубежом. – 2008. – № 10. – С. 19–25.
5. *Этерис Ю.* Директива MIFID: от общего к частному [Електронний ресурс] / *Ю. Этерис Ю.* – Режим доступа : [www.baltic-course.com](http://www.baltic-course.com).
6. *Науменкова С.* Нові тенденції в механізмі регулювання фінансового сектора / *С. Науменкова // Вісник НБУ.* – 2011. – № 12. – С. 4–11.
7. *Ослунд А.* Кризис: Причины и последствия. Независимая информация и аналитика из США / *А. Ослунд // Washington Profile [Електронний ресурс].* – Режим доступа : <http://www.washprofile.org/ru/node/8204>.
8. *Радзімівська С. Ф.* Створення Єдиного фінансового ринку в межах Європейського Союзу / *С. Ф. Радзімівська // Інвестиції: практика та досвід.* – 2007. – № 6. – С. 19–24.
9. *Шапран Н.* Регулятор ринку цінних паперів ЄС: впровадження ідеї / *Н. Шапран // Цінні папери України.* – 2011. – № 21. – С. 28–29.
10. *Deriv Alert.* News and information about derivative regulatives. Articles by Rebecca Healey and Will Rhode and Miranda Mizen / *D. Alert.* – Режим доступу : <http://www.derivalert.org/blog/?Tag=European%20Securities%20and%20Market%20Authority>.
11. Directive 2004/39/EC of the European Parliament and of the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments amending Council Directives 85/611/EEC 93/6/EEC. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004L0039:en:NOT>.
12. European Parliament resolution of 9 October 2008 with recommendations to the Commission on Lamfalussy follow-up: future structure of supervision

(2008/2148(INI))// Official Journal of the European Union C 9 E/48 15.1.2010. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:009E:FULL:EN:PDF>

13. Regulation (EU) No 1095/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 establishing a European Supervisory Authority (European Securities and Markets Authority), amending Decision No 716/2009/EC and repealing Commission Decision 2009/77/EC // Official Journal of the European Union 15.12.2010 L 331/84 – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:331:0084:0119:EN:PDF>. – Title from screen.

14. The new European Securities and Markets Authority: helping enhance the resilience of financial markets By Michel Barnier, European Commission For Internal Market & Services – Режим доступу : <http://www.egovmonitor.com/node/42777>.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 352.075.2 : 332.025.2

*І. Б. ГУСЬКОВА*

### **СУЧАСНИЙ ЗАКОРДОННИЙ ДОСВІД УПРАВЛІННЯ КОМУНАЛЬНОЮ ВЛАСНІСТЮ**

*Розглянуто сучасні тенденції управління комунальною власністю. Зроблено висновок про спільну для розвинених країн мету такого управління – досягненні високого рівня задоволення соціальних потреб відповідних громад на основі аналізу досвіду Англії, Канади, Німеччини, США, Фінляндії.*

**Ключові слова:** власність, комунальна власність, управління, місцеве самоврядування, місцева громада.

*The article provides an overview of modern tendencies of communal property management. On the basis of the analysis of experience of England, Canada, Germany, the USA, Finland the author comes to the conclusion about general aim of this management for the developed countries – achieving high level of satisfaction of social needs of local communities.*

**Key words:** property, municipal property, management, local self-government, local community.

Посилення уваги до проблем місцевого розвитку і усвідомлення потреби у створенні сучасних стратегій продиктоване, передусім, нерівномірністю цього процесу, а також слабкістю фінансової і ресурсної бази економіки більшості українських селищ і міст. Між тим, як свідчить закордонний досвід, саме від

успішності місцевого соціально-економічного розвитку багато в чому залежать загальнодержавні показники рівня якості життя населення країни.

Одним із найважливіших ресурсів, які українські територіальні громади, згідно з чинним законодавством, можуть використати для досягнення різних тактичних і стратегічних соціально-економічних цілей, є комунальна власність (кошти місцевих бюджетів, рухоме і нерухоме майно, земля, природні ресурси тощо). Між тим, ефективне управління цією власністю в сучасних умовах глобалізації, що швидко розвивається, і великої кількості дестабілізуючих явищ, викликаних світовою фінансовою кризою, вимагає використання якісно нових, науково обґрунтованих підходів і кращих зразків закордонного досвіду, накопиченого у розвинених країнах протягом останніх 20 – 30 років.

Варто зазначити, що розгляду питань використання, розпорядження, управління власністю в сучасній українській економіці присвячено праці багатьох фахівців, зокрема, В. Алексеєва (теоретичні засади удосконалення управління комунальною власністю в Україні), К. Пейчева (правове регулювання відчуження земельних ділянок), Н. Сментиної (управління комунальною власністю на базі впровадження оціночної діяльності), С. Степаненка (трансформація відносин власності у постіндустріальній економіці), Н. Чеснокова (особливості змісту і реформування відносин власності в транзитивній економіці), О. Охрій (особливості землекористування на рівні міст), Д. Чебикіна (механізми державного управління власністю на регіональному рівні), І. Утехіна (правові аспекти передачі виконання зобов'язань за договорами з передачі майна у власність) та ін. Між тим, питання ефективного використання закордонного досвіду управління комунальною власністю в сучасних умовах, ще не знайшли належного висвітлення у вітчизняній науковій літературі.

Вивчення робіт зарубіжних фахівців, присвячених методології і теорії місцевого розвитку, дозволяє зробити висновок про те, що підходи до управління комунальною власністю є специфічними для кожної країни, а методи розробки і реалізації стратегії місцевого розвитку адекватні умовам того регіону або країни, в яких вони реалізуються [9; 11; 12].

При поверхнево загальній структурі економічних і адміністративних форм дії на економіку територій, середовище, в якому реалізується ця дія, так само як і його об'єктно-предметний зміст, є різними. Отже, без аналізу цих аспектів розвитку місцевих економічних систем, а також пріоритетів і ринкового потенціалу в регулюванні цього процесу, неможливо визначити ефективні стратегічні напрями і форми реалізації реформ систем управління комунальною власністю в Україні.

Слід зазначити, що в розвинених західних країнах сьогодні відносини власності формуються під впливом ринкових механізмів. При цьому тривалі періоди правління соціалістів у багатьох європейських країнах дозволили їм у найширших масштабах реалізувати ідеї про муніципалізацію (передачу об'єктів у комунальну власність) і націоналізацію власності. У результаті на початок 1970-х рр. у власності

багатьох держав і великих муніципалітетів Європи зосередилося значне майно, метою використання якого мало на меті проведення ефективної соціальної політики. При цьому муніципалізація в багатьох західних вийшла далеко за межі звичного для більшості європейських міст водопроводу, каналізації і транспорту, і особливо торкнулася житлової сфери.

У результаті ефективності управління місцевим господарством знижувалася, а в суспільстві наростали утриманські тенденції, що повною мірою виявилось під час економічної кризи 1970-х рр.

Тому на початку 1980-х рр. в європейських країнах з'явилася тенденція до передачі окремих галузей господарства в приватні руки. Проте варто відзначити, що демуніципалізація комунальної власності, що проводилася у країнах ЄС, була різною.

Найбільш яскраве ідеологічне забарвлення цей процес отримав в Англії, в період правління М. Тетчер (1979 – 1990 рр.). Різні лейбористські уряди, що знаходилися при владі до цього, значно зарегулювали місцеве управління. Практично жодна приватна ініціатива не могла бути реалізована без її затвердження муніципалітетами або іншими органами публічної влади. “Людина не могла зрубати без дозволу своє власне дерево своєю власною сокирою, розпилити його своєю пилою; побудувати сарай у своєму саду” [5].

Свобода людини і економіка Англії виявилися під загрозою, доведені регулюванням до повного ступору. У результаті на парламентських виборах 1979 р. консерватори отримали значну підтримку. Сформований ними уряд після приходу до влади провів широку приватизацію як державної, так і комунальної власності. Особливо активно приватизувалося житло, в чому ідеологи реформ вбачали основу психологічної переорієнтації населення на підвищення відповідальності за власне життя і зниження очікувань на допомогу від держави. Приватизувався і громадський транспорт. І зазначені дії були цілком схвально сприйняті англійським суспільством [4].

Проте, говорячи про суспільну підтримку, слід урахувувати, що приватизація в Англії була реакцією на посилення муніципалітетів, їх надмірне втручання в приватне життя громадян, і спиралася на традицію приватної власності і приватного господарювання, розвинену судову систему, здатну захистити споживача від зловживань власника, що придбавав те чи інше комунальне підприємство [3].

У США демуніципалізація, розпочата на початку 1990-х рр., проходила спокійніше, оскільки, по-перше, традиції превалювання муніципальної власності були не такими глибокими, як в Європі, по-друге, цей процес не викликав жодних політичних дискусій. Питання про вигоди муніципалізації або приватизації вирішувалися із суто прагматичних, економічних міркувань. Наприклад, у штаті Массачусетс у приватні руки передавалося медичне обслуговування і утримання ув'язнених у в'язницях. У 15 штатах були приватизовані самі в'язниці. У штаті Індіанаполіс приватизована була навіть система каналізації [8].

До середини 1990-х рр. у США демуніципалізовано від 10 до 90 комунальних послуг у 24 великих містах [6].

У Франції і Італії, де процеси демуніципалізації розпочалися трохи пізніше, приватизації підлягали навіть об'єкти культури (музеї, бібліотеки), метою чого було проголошено дбайливіше піклування про них.

Вивчення зарубіжного досвіду дозволяє виділити три основні типи майново-земельної політики, що проводиться в різних країнах світу.

Перший тип – це політика місцевої влади в умовах домінування комунальної власності, в тому числі на землю, що ґрунтується на використанні переважно орендних методів регулювання.

Таку політику проводили у Фінляндії, Швейцарії, Канаді, Індії і інших державах, де головними суб'єктами земельних відносин є муніципалітети, які як головні власники і розпорядники землі несуть основну відповідальність за справедливе і ефективне відведення земель і регулювання правового статусу нерухомості в межах підконтрольної території.

Другий тип – це політика, що реалізовувалася за наявності вільного ринку міських земель, пов'язана з використанням менш жорстких інструментів регулювання об'єктів нерухомості (ринкова вартість, податки). Така політика проводилася в містах Іспанії, Португалії, Греції, Кіпру, де регулювання майново-земельних відносин ґрунтувалося на залученні інвестицій у нерухомість, у тому числі іноземних, що позитивним чином впливало на економіку міст.

Третій тип політики управління нерухомістю можна назвати змішаним, тобто таким, що комбінує елементи перших двох типів. Така політика проводилася в США, ФРН, Великобританії, Італії.

Між тим, кожна країна має свої особливості проведення політики щодо управління комунальною власністю. Так, достатньо цікавим є досвід Фінляндії, де вважається, що з точки зору раціонального ведення міського господарства у власності територіальної громади має бути якомога більше міської нерухомості і землі. В усіх містах країни, включаючи столицю Гельсінкі, у власності муніципалітетів знаходяться вулиці, парки, зелені зони і ділянки, на яких розташовані об'єкти громадського призначення. На початку 2000-х рр. у муніципальній власності Гельсінкі знаходилося більше 60 га цієї міської території [1]. У разі великого дефіциту бюджету міська влада мала право виставляти ділянки землі на продаж.

Між тим, як правило, у Гельсінкі і багатьох інших містах Фінляндії і досі земельні ділянки передають в користування виключно шляхом їх здачі в оренду. Для міського бюджету це постійне і стабільне джерело доходу. Термін оренди встановлюється залежно від цільового призначення землі : під житло – до 60 років; під промислове будівництво і склади – до 30 років; для комерційних цілей – від 30 до 60 років. Розмір орендної плати визначається залежно від так званої оцінки вартості ділянки.

Для ділянок, використовуваних під житло, орендна плата складає 4 % вартості ділянки, тобто приблизно 50 дол. за 1 м<sup>2</sup> у центрі міста (у передмісті ця сума наполовину менше), для ділянок виробничого і комерційного призначення – 5 %



вартостей ділянки. Податок на нерухомість у Фінляндії складає 1,2 % оціночної вартості [1].

Крім того, розмір орендної плати прив'язується до індексу вартості життя, чим забезпечується рентабельність в умовах інфляції. При цьому в перші п'ять років підвищення орендної плати здійснюється у розмірі 50 %. У договорі оренди муніципалітет точно обумовлює план забудови і терміни її здійснення (зазвичай 2 – 8 років). Орендар при цьому має право передати своє право на оренду третій особі без узгодження з міською владою. Але по закінченню терміну оренди у орендаря є переважне право на продовження договору, якщо ж муніципалітет відмовляє в продовженні договору, то він зобов'язаний компенсувати орендареві 60 % вартості зведених на ділянці будівель, після чого вони переходять в муніципальну власність.

У Канаді відповідно до Конституції власниками земель є федеральний уряд, провінції і муніципалітети, які розпоряджаються близько 90 % земельного фонду країни [7]. Міські землі є в основному власністю муніципалітетів, які отримують дохід від здачі в оренду і продажі земельних ділянок. Орендні платежі визначаються процентною ставкою від вартості нерухомості. Податок на нерухомість стягується муніципалітетами Канади, які абсолютно самостійні в цьому питанні. Також оподатковується (гербовим збором) і передача нерухомості при здійсненні її покупки. Податки складають 0,5 – 1 % вартості земельної ділянки або іншого об'єкта нерухомості. Муніципалітети встановлюють збори на будову своєї території виходячи з вартості землі; не менше 5 % від суми цих зборів спрямовується на благоустрій місць загального користування. У бюджеті столиці Канади Оттави земельні платежі складають більше 30 % [Там же].

У Швейцарії, де реалізується також перший тип майново-земельної політики, придбання нерухомості ускладнене низкою законів. Так, зокрема, на придбання об'єктів нерухомості існують квоти (2 тис. ділянок щорічно). Тому усього лише 18 % міських земель знаходяться в приватній власності, інші землі орендуються у місцевих органів влади [1, с. 27]. Інвестиції в нерухомість ускладнені, оскільки в країні заборонена спекуляція на об'єктах нерухомості: існує закон, що не дозволяє перепродавати об'єкти нерухомості, включаючи незабудовані ділянки, за вигіднішою ціною впродовж двох років.

У країнах, де реалізується другий тип політики регулювання майново-земельних відносин, перевага віддається купівлі-продажу нерухомості. Наприклад, в столиці Португалії Лісабоні суто ринковий механізм доповнений низкою достатньо жорстких обмежень, що дуже надійно гарантують дотримання інтересів муніципалітету. Купуючи земельну ділянку у власність, власник зобов'язується створити на ній необхідну соціальну інфраструктуру [7].

Якщо земля отримується для будівництва підприємств, то може йтися про житлові будинки, школи, супермаркети тощо. Певні відрахування мають бути зроблені на охорону довкілля, розвиток охорони здоров'я і культури. Продаж комунальної землі, в т.ч. нерухомості здійснюється тільки на відкритих аукціонах,

які контролюються членами муніципалітету. Податок з нерухомості складає близько 1 % вартості об'єкта.

Проте комунально-майнова політика більшості високорозвинених зарубіжних країн відноситься до третього, змішаного типу. Наприклад, у США основним засобом здійснення міської політики в області комунального майна є купівля-продаж. Більшість покупців купують його в кредит, вносячи 20 % від реальної ціни і виплачуючи решту протягом 25 – 30 років при ставці кредиту до 7 % річних [2]. Національна політика заохочує індивідуальне землекористування і придбання нерухомості шляхом скорочення федеральних податків, щоб допомогти власникам виплатити позику.

Цікаво, що земля столиці США Вашингтоні належить федеральним органам влади, що обумовлено концентрацією в місті основних управлінських структур. Між тим, 25 % території Вашингтону знаходиться в приватній власності, причому половина цієї землі було продано приватним власникам ще в XIX ст. [12]. У цілому, за американськими традиціями, практично будь-яка ділянка землі – від маленької ферми в штаті Айова до “хмарочосу” на Манхетені в Нью-Йорку – може бути продана за суму, на якій зійдеться продавець і покупець. При цьому в США ціна часто залежить від рівня віддаленості землі від центру міста.

Між тим, приватне володіння нерухомістю зовсім не означає, що із землею можна робити все, що завгодно. Використання земель міст і штату в США регламентується багатьма законами країни. Так, у багатьох штатів для реалізації генеральних планів розвитку міста муніципалітети отримали право викупляти землю у приватних власників, компенсуючи ним повну ринкову вартість, навіть проти волі власника [9]. Потім ці землі продаються новому власникові, згідному здійснювати плани муніципалітетів, причому зазвичай цей продаж здійснюється на пільгових умовах.

Варто зазначити, що об'єкти нерухомості в США обкладаються майновими податками – штатним і місцевим. Багато штатів стягують свої майнові податки, проте їх значення як джерела доходу є невеликим – менше 3 %. Для місцевих податкових систем майновий податок є більш значим: його доля в усіх надходженнях складає близько 50 % [11]. Через цей податок здійснюється відшкодування місту тієї частини “диференціальної ренти”, якою користуються підприємства і люди, що оселилися на його території. Майновий податок заслуговує на спеціальну увагу не лише тому, що є найважливішим джерел міських фінансів, але і тому, що чинить специфічну дію на містобудування і землекористування, вигляд і інфраструктуру сучасних американських міст.

У кожному місті США усе майно у формі землі і “поліпшень” (тобто зведених будов на земельній ділянці) відзначається в спеціальній реєстраційній книзі і оцінюється. Щороку встановлюється місцева податкова ставка, по якій власник платить податок в казну міста, – певний відсоток ринкової вартості майна. Станом на до кризовий 2007 р. вартість усієї нерухомості, що підлягала оподаткуванню в США, складала більше 5 трлн дол. [7]. Оцінка робиться один раз на два-три роки.

Процентна ставка, що визначається місцевою адміністрацією (часто за допомоги референдумів), коливається від 1 до 3 %. Таким чином, органи місцевого самоврядування мають можливість впливати на розмір надходжень до бюджету, змінюючи як податкову ставку, так і рівень оцінної вартості оподаткованого майна відносно ринковою. Зміна норми оцінки земельних просторів і підвищення розміру податкової ставки в окремих поселеннях використовують як засіб “відлякування” небажаних груп жителів або видів діяльності.

Міста ФРН стягують земельний податок з ділянок компаній і приватних осіб. Ставка податку складається з двох частин – основний, що затверджується централізовано, і надбавки, розмір якої визначається залежно від фінансового положення місцевих органів управління. Основна ставка коливається в межах 0,31 – 0,6 % вартості земельної ділянки [3]. При цьому від податку звільнені державні підприємства, церкви, громадські організації. Певні пільги існують для житла (на перші 10 років після його придбання).

В Англії при досить вільному ринку землі найбільші міста будують свої земельні стосунки на основі оренди. Термін оренди коливається від 1 до 99 років [10]. Останнім часом ринок нерухомості переживає кризу, спостерігається падіння цін у містах, але в той же час ростуть ціни на нерухомість в передмістях. Оцінка нерухомості робиться раз на 10 років і служить основою для розрахунку орендної плати і майнового податку. В основі оцінки лежить визначення сукупного річного доходу від земельної ділянки. Зазначимо, що в Англії встановлений всього один майновий податок – (з 1993 р. – муніципальний), розмір якого залежить від ринкової вартості майна і кількості дорослих членів сім’ї. Майно класифікується по одній з восьми оціночних категорій і потім обкладається по диференційованих ставках податку. Розрахунок ставки оподаткування ведеться виходячи з потреб міста у фінансових ресурсах [4]. У таблиці представлена частка місцевих податків в доходах місцевих бюджетів провідних зарубіжних країн.

Таблиця

Частка місцевих податків в доходах місцевих бюджетів 1, с. 30, %

<i>Податки</i>	<i>США</i>	<i>Англія</i>	<i>Франція</i>	<i>ФРН</i>	<i>Японія</i>
Місцеві податки, разом	65	36	45	45	33
в тому числі майновий податок	50	36	25	15	8

Отже, проаналізувавши еволюцію муніципалізації за кордоном, можна помітити деяку періодичність: періоди муніципалізації змінюються періодами приватизації, коли недоліки, пов’язані з надмірно одностороннім, централізованим підходом до рішення місцевих проблем, починають переважати. Тому ні процес муніципалізації, ні процес приватизації не можна розглядати поза загальним дослідженням історії розвитку країни і її економічного стану.

Вивчення зарубіжного досвіду розвитку системи управління комунальною власністю довело, що кожна країна розробила свою систему управління комунальною власністю. При цьому, як доводить міжнародна практика, ефективне управління комунальною власністю можливо при виконанні місцевою владою таких завдань:

- чітке розмежування об'єктів державної і комунальної власності, складання чіткого переліку об'єктів, що належать територіальній громаді;
- проведення повної інвентаризації усіх об'єктів, що знаходяться в комунальній власності на предмет оцінки їх вартості, витрат на утримання, отримуваному від них прибутку тощо;
- класифікація об'єктів комунальної власності за ознаками, що визначають специфіку їх управління/розпорядження, доходності/збитковості;
- визначення основних напрямів, способів і механізмів використання власності для вирішення завдань, визначених в стратегії міського розвитку;
- розробка механізмів, спрямованих на підвищення ефективності управління і розпорядження комунальним майном з використанням усіх сучасних методів і фінансових інструментів;
- забезпечення належного контролю над використанням і збереженням майна, а також над діяльністю осіб, що залучаються до роботи в якості керівників об'єктів комунальної власності.
- активне регулювання землекористування, оскільки земля є одним з основних прибуткових джерел громади;
- пріоритет оренді нерухомості в порівнянні з її продажем;
- регулярне проведення комплексної оцінки земель і нерухомого майна, яка служить основою для розрахунку орендної плати і податку на майно.

У більшості розвинених країн управління комунальною власністю характеризується яскраво вираженою соціальною спрямованістю. Це принципове положення проявляється в постановці генеральної мети управління: досягненні високого рівня задоволення соціальних потреб населення. Жодне серйозне рішення, пов'язане зі зміною форм і відносин власності, не приймається без аналізу і урахування його соціальних наслідків. Можливості побудови такої системи в Україні стануть предметом подальших досліджень.

#### Література:

1. *Григорьев В. В.* Управление муниципальной недвижимостью. Учебно-практическое пособие / В. В. Григорьев, И. А. Острина, А. В. Руднев. – М. : Дело, 2001. – 704 с.
2. *Иванов В. В.* Модель муниципальной системы управления территориальным комплексом объектов недвижимости / В. В. Иванов, О. К. Хан // Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – № 2. – С. 67–78.
3. *Ache P.* The Single European Market : Possible Impacts on Spatial Structures of the Federal Republic of Germany / P. Ache, H. J. Bremm, K. Kunzmann. – Dortmund : University of Dortmund, 2001. – 363 p.

4. *Bailey N.* Partnership Agencies in Urban Policy / N. Bailey. – London : UCL Press, 2006. – 275 p.
5. Bidding Guidance: A Guide to Bidding for Resources from Government. – London : Department of the Environment, 1995. – 294 p.
6. *Boddy T.* Underground and overhead: building the analogous city / M. Sorkin (ed.) Variations on a Theme Park. – New York : Hill and Wang, 2002. – 473 p.
7. *Fowler E. P.* Building Cities That Work / E. P. Fowler. – Montreal : McGill and Queens' University Press, 2003. – 284 p.
8. *Gibbs D.* Urban Sustainability and Economic Development / D. Gibbs. – New York : McMillan, 2007. – 331 p.
9. *Hickling A.* Managing Decisions / A. Hickling // The Strategic Choice Approach. – Rugby : MANTEC Publications, 2005. – 483 p.
10. *Lichfield D.* Urban Regeneration for the 1990 s. / D. Lichfield. – London : London Planning Advisory Committee, 2002. – 310 p.
11. *Porter M.* The Competitive Advantage of the Inner City / M. Porter // Harvard Business Review. – 1995. – Vol. 73. – № 3. – P. 55–71.
12. *Taub R. P.* Community Capitalism / R. P. Taub. – Boston : Harvard Business School Press, 2001. – 268 p.

*Надійшла до редколегії 02.09.2013 р.*

УДК 35.316

*В. О. КРОТИНОВ*

## **ІНСТИТУЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАВА ТА ЗДІЙСНЕННЯ ПРАВОСУДДЯ**

*Досліджено органи управління ЄС, які функціонують у сфері охорони права та здійснення правосуддя. Розкрито особливе місце Суду ЄС серед цих органів. Наведено результати співпраці національних і союзних органів управління.*

**Ключові слова:** європейське врядування, Суд ЄС, Європейський Омбудсмен, Рахункова Палата, Євроюст, Європейська Прокуратура, Європол, Європейський Парламент, Рада ЄС.

*The article describes interaction among EU Institutions in Law Enforcement and Administration of Justice. It shows a special place of the EU Court of Justice among them. It demonstrates the cooperation of national and EU institutions, bodies and agencies.*

**Key words:** european governance, EU Court of Justice, European Ombudsman, Court of Auditors, Eurojust, European Prosecutor's Office, Europol, European Parliament, Council.

Формування на території Європейського Союзу та навколо нього повноцінного простору свободи і безпеки потребує створення спільного простору правосуддя, заснованого на солідарності та посиленні боротьби з транскордонною злочинністю, зміцненні співробітництва між органами влади. Для України в контексті її незмінного курсу інтеграції до європейських структур є надзвичайно важливим вивчення досвіду співробітництва, а радше сказати, взаємодії органів ЄС у сфері охорони права та здійснення правосуддя. Це сприятиме виконанню вимог ЄС, висловлених у контексті підписання Угоди про асоціацію, зокрема, щодо проведення судової реформи в Україні, забезпечення верховенства права, демократії, поваги до людської гідності та ін.

Інституційну систему Європейського Союзу вивчають такі вітчизняні науковці, як: І. Грищак, В. Говоруха, Н. Колісниченко, В. Кривцова, І. Нагорна, Я. Малік, В. Стрельцов, О. Оржель, С. Паппас, Н. Рудік, О. Рудік та ін. Вони досліджують установи, органи, агенції ЄС в контексті європейського врядування.

Діяльність органів урядування ЄС у сфері охорони права ЄС і здійснення правосуддя традиційно розглядаються з правової точки зору, а не управлінської, хоча результатом співпраці цих органів є вироблення єдиних стандартів і принципів діяльності, а також захист і поширення спільних цінностей. Крім того, недостатньо вивчені питання, в який спосіб ці органи співпрацюють між собою; чи є вони взаємозалежними і як впливають на діяльність один одного.

Мета статті полягає в дослідженні інституцій Європейського Союзу, які функціонують у сфері охорони права ЄС та здійсненні правосуддя, окремих аспектів їх організації та діяльності.

Союз докладає зусиль для підтримання високого рівня безпеки за допомогою заходів із запобігання та боротьби проти злочинності, расизму і ксенофобії та заходів з координації та співпраці органів поліції, правосуддя та інших компетентних органів, а також шляхом взаємного визнання судових рішень у кримінальних і цивільних справах, позасудових рішень в цивільних справах та, в разі потреби, наближення норм кримінального права (ст. 67, 81, 82 ДФЄС) [1, с. 73; 1, с. 78–79].

Система європейського врядування [2, с. 55] передбачає тісне співробітництво і взаємодію між усіма органами, агенціями чи іншими структурами, які відносяться до інституційної системи ЄС. У контексті формування простору правосуддя особлива увага приділяється питанню співпраці та координації діяльності структур ЄС, які покликані дбати про охорону права ЄС та здійснення правосуддя. До них відносяться: Суд ЄС, Європейський Омбудсмен, Рахункова Палата, Європейське бюро судової співпраці (Євроюст), Європейська Прокуратура, Європейське поліцейське відомство (Європол), Європейський Парламент, Рада ЄС. Відповідно до засновницьких договорів ЄС (ст. 13 ДЄС) [1, с. 22] діяльність цих структур повинна бути спрямована на захист і поширення європейських цінностей та інтересів ЄС, серед яких: верховенство права, демократія, повага до людської гідності, свободи, рівності, прав людини (ст. 2 ДЄС) [Там же, с. 17] та ін.

Діяльність цих органів здійснюється відповідно до низки принципів європейського врядування: засадничих, належного врядування, загальних, конкретних, які детально розкриваються вітчизняними дослідниками (І. Грицяк, О. Оржель, А. Пухтецька). Більше того, існують інституційні принципи ЄС, виписані в засновницьких договорах, які передбачають, що всі установи, органи, служби та агенції ЄС мають бути сформовані з представників усіх держав-членів і при цьому повинні діяти незалежно, а стаття 13 засновницьких договорів визначає, що установи й агенції ЄС взаємодіють на засадах відкритої співпраці (ст. 13 ДЄС) [1, с. 22]. Кожна установа, орган, служба та агенція ЄС забезпечує прозорість своїх процедур та працює у найвідкритіший спосіб (ст. 15 ДФЄС) [Там же, с. 54]. Відповідно до ст. 67 ДФЄС [Там же, с. 73] Союз докладає зусиль для забезпечення високого рівня координації та співпраці органів поліції, правосуддя та інших компетентних органів.

Суд Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) в цій ланці займає особливе місце, оскільки, по-перше, належить до основних інституцій ЄС, а по-друге, є єдиним судовим органом ЄС наднаціонального статусу, який складається із Суду, Суду загальної юрисдикції та спеціалізованих судів. Їх основними завданнями є перевірка законності рішень ЄС та забезпечення однакового тлумачення і застосування права ЄС. Наднаціональність Суду ЄС полягає, в першу чергу, в тому, що він створений усіма державами ЄС, які одностайно вивели певні сфери правовідносин з-під юрисдикції національних судів під юрисдикцію Суду ЄС і, таким чином, погодились виконувати його рішення з відповідних питань. По-друге, коло наданих повноважень та юридична практика Суду ЄС, по-суті, наділили його можливістю самостійно розширювати сфери правовідносин, на які поширюється його юрисдикція, хоча і непрямо. Своїми рішеннями Суд ЄС закріпив засадничі принципи права ЄС: верховенство, пряма дія, пряме застосування, відповідальність держав [3, с. 141–145]. Більше того, незважаючи на те, що в більшості держав ЄС діє дуалістична теорія, за якої національне й міжнародне право є двома різними правопорядками, правові акти міжнародного права мають бути перенесені в національне право для того, щоб мати силу, а в разі конфлікту перевагу має норма національного права, – право ЄС у державах ЄС діє за принципами моністичної теорії. З цього випливає, що рішення Суду ЄС мають виконуватись державами без жодних додаткових заходів, а у випадку колізії рішень судів ЄС і національного – застосовується рішення Суду ЄС.

Специфіка Суду ЄС полягає в тому, що він може розглядати спори і міжнародного характеру, тобто між державами, юридичними та фізичними особами, про що сказано вище, а також внутрішнього – тобто між інституціями, агенціями, службовцями та іншими суб'єктами, які забезпечують діяльність ЄС, що можуть стосуватись адміністративних питань, трудових відносин тощо. У будь-якому випадку, Суд ЄС тісно співпрацює з органами ЄС. Суд ЄС переглядає правомірність актів основних інституцій ЄС, а також інших органів, служб та агенцій Союзу, розглядає позови про їх бездіяльність, має юрисдикцію щодо захисту прерогатив Рахункової палати, а також виносити попередні рішення щодо чинності

та тлумачення установ, органів, служб, агенцій ЄС (ст. 263-267 ДФЄС) [1, с. 162–164]. При цьому, Суд ЄС не має юрисдикції щодо положень у сфері спільної зовнішньої та безпекової політики та актів, ухвалених на їх основі (ст. 275 ДФЄС) [Там же, с. 166]. Відповідно до статті 276 Суд ЄС також не наділений юрисдикцією переглядати законність або пропорційність операцій, проведених поліцією чи іншими правоохоронними службами держав ЄС, а також переглядати виконання обов'язків, покладених на держави ЄС стосовно підтримання закону і правопорядку, гарантування внутрішньої безпеки за умов, що це відбувається в контексті виконання ними повноважень, пов'язаних із забезпеченням простору свободи, безпеки та правосуддя, а саме: у сфері судового співробітництва у кримінальних справах та у сфері поліцейського співробітництва. З іншого боку, Суд ЄС має право здійснювати моніторинг дотримання статті 40 ДЄС щодо здійснення повноважень ЄС та переглядати правомірність рішень, які передбачають обмежувальні заходи стосовно фізичних та юридичних осіб, ухвалених Радою в межах спеціальних положень щодо спільної зовнішньої і безпекової політики. Суд ЄС має право витребувати будь-які документи та інформацію від установ, органів, служб, агенцій ЄС (ст. 263 – 267 ДФЄС) [Там же, с. 162–164], необхідних для розгляду справи.

Для захисту громадян ЄС, фізичних чи юридичних осіб, резидентів держав ЄС від незадовільної діяльності установ, органів, служб та агенцій ЄС створено посаду Уповноваженого з прав людини – Омбудсмена. Він має право у відповідь на скаргу або за власною ініціативою проводити розслідування. Його завданням є виявлення проявів недобросовісного управління в діяльності установ і органів ЄС. Проте повноваження Омбудсмена не поширюються на Суд та Суд загальної юрисдикції, коли вони здійснюють правосуддя, тобто Омбудсмен не може втручатися в судові справи і, таким чином, ставити під сумнів обґрунтованість рішень Суду ЄС. У результаті своєї роботи Омбудсмен може вимагати усунення порушених прав та звертатися зі звітом до Парламенту ЄС. Омбудсмен може співпрацювати з омбудсменами й аналогічними органами в державах ЄС з метою підвищення ефективності їх діяльності. Сьогодні існує європейська мережа омбудсменів, яка об'єднує на добровільній основі національних і регіональних омбудсменів та аналогічні органи держав ЄС, національних омбудсменів країн-кандидатів, Ісландії та Норвегії, а також Європейського омбудсмена і Комітет з петицій Європейського парламенту [4; 5].

Ще одним органом урядування в ЄС є Рахункова палата ЄС, яку часто ще називають Судом аудиторів. Проте цей орган не наділений жодними повноваженнями щодо здійснення правосуддя, хоча він тісно співпрацює з правоохоронними органами ЄС у сфері боротьби проти шахрайства, незаконного використання коштів ЄС тощо. До основних завдань Рахункової палати належать перевірка законності і правильності прибутків та видатків ЄС відповідно до положень бюджету. Як зовнішній аудитор ЄС, Рахункова палата сприяє поліпшенню фінансового управління в ЄС і виступає в ролі незалежного захисника фінансових інтересів громадян Союзу [6].



В інституційній системі ЄС окреме місце як агенція займає Євроюст, створений для організації співробітництва між національними органами юстиції з метою посилення боротьби з організованою злочинністю [7]. Ця агенція функціонує в контексті втілення судового співробітництва у кримінальних справах відповідно до Глави 4 Розділу 5 Частини 3 ДФЄС [1]. Євроюст покликаний стимулювати і покращувати координацію між національними органами слідства та обвинувачення і покращувати співробітництво між ними.

Співпраця Євроюсту з Європейською мережею підготовки суддів (EJTN) передбачає можливість прикомандирування до Євроюсту практикуючих суддів і прокурорів держав-членів ЄС в рамках обмінних програм з метою підвищення їх обізнаності щодо діяльності Євроюсту. Судді і прокурори також залучаються до пленарних засідань, стратегічних чи координаційних нарад Євроюсту.

Повноваження Євроюсту в процесі його діяльності поширюються на ті самі види злочинів і правопорушень, що й Європолу, а саме такі, як тероризм, незаконний обіг наркотиків, торгівля людьми, відмивання коштів, комп'ютерні злочини, злочини проти власності або суспільного блага в тому числі шахрайства та корупції, злочини, що впливають на фінансові інтереси ЄС, екологічні злочини і участь у злочинних організаціях [9].

Нововведенням в інституційній системі ЄС є можливість створення офісу Європейської прокуратури при Євроюсті, що передбачено статтею 86 ДФЄС. Створена з метою поліпшення кримінально-правового захисту фінансових інтересів ЄС, Європейська прокуратура відповідальна за розслідування злочинів проти фінансових інтересів ЄС та за звинувачення і притягнення до суду їх виконавців та співників. Більше того, вона виконує функції обвинувачення в компетентних судах держав – членів ЄС. Під час виконання своїх обов'язків вона повинна підтримувати зв'язок з Європолем [8].

Для виконання своїх завдань Євроюст підтримує привілейовані відносини з Європолем, Європейським бюро по боротьбі з шахрайством (OLAF), Європейською судовою мережею (EJN). Він також може укладати угоди про співробітництво з неурядовими організаціями, державами і міжнародними організаціями або органами щодо обміну інформацією та персональними даними. Таким чином, Євроюст сьогодні співпрацює з 24 країнами, серед яких і Україна.

Особливе місце в правоохоронній системі ЄС займає Європол, який бере участь у стратегічних і координаційних нарадах Євроюсту. Вони зобов'язані інформувати один одного про участь у спільних слідчих групах. У структурі Європолу функціонують унікальні за своєю суттю оперативні служби за такими напрямками, як: підтримка операцій правоохоронних органів, створення єдиної інформаційної мережі, аналіз правозастосовчої практики [10].

Кожна держава – член ЄС має національний офіс Європолу, який є зв'язковою одиницею між Європолем і компетентними органами держав-членів [11].

Відповідно до ст. 81 ДФЄС Союз розвиває судове співробітництво в цивільних справах транскордонного змісту на підставі принципу взаємного визнання судових

рішень та рішень у позасудових справах. Для розвитку такого співробітництва не створено додаткових органів чи агенцій ЄС, проте Європейський Парламент та Рада наділені відповідними повноваженнями, зокрема – ухвалювати заходи, спрямовані на забезпечення: взаємного визнання та виконання у державах-членах судових рішень та рішень у позасудових справах; сумісності норм щодо колізії права та юрисдикції, що застосовуються у державах-членах; співробітництва у збиранні доказів; дієвого доступу до правосуддя; усунення перешкод для належного функціонування цивільного провадження, узгодженості правил цивільного процесу, чинних у державах ЄС; підтримку навчання суддів та судового персоналу та ін. Ці повноваження стосуються і сімейного права транскордонного змісту.

В ЄС функціонує потужна система захисту прав та інтересів: фізичних, юридичних осіб, резидентів держав – членів ЄС; держав та самого Європейського Союзу. Захист суб'єктів у контексті функціонування внутрішнього ринку здійснює Суд ЄС, захист суб'єктів від незаконної діяльності органів ЄС належить до повноважень Омбудсмена, судове співробітництво в кримінальній сфері забезпечується Євроюстом та Європолом, а в цивільній – Радою і Парламентом. Особливе місце займає Рахункова палата, яка покликана захищати фінансові інтереси ЄС. Організація, діяльність цих органів та взаємодія між ними відбувається на основі принципів європейського врядування.

У подальших розробках буде розглянуто можливість співпраці третіх країн з інституціями Європейського Союзу у сфері юстиції, зокрема з новоствореними органами прокуратури.

#### Література:

1. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства; за заг. ред. О. Зеркаль. – К. : Ніка-Прінт, 2010. – 416 с.
2. Оржель О. Ю. Європейське врядування як чинник згуртування Європейського Союзу: теоретико-методологічні засади : монографія / О. Ю. Оржель. – К. : НАДУ, 2012. – 236 с.
3. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу: підручник / І. А. Грицяк, В. В. Говоруха, В. Ю. Стрельцов; [за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін.]. – Х. : Вид-во ХарІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 620 с.
4. Decision of the European Parliament on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman’s duties adopted by Parliament on 9 March 1994 (OJ L 113, 4.5.1994, p. 15) and amended by its decisions of 14 March 2002 (OJ L 92, 9.4.2002, p. 13) and 18 June 2008 (OJ L 189, 17.7.2008, p. 25) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/statute.faces>.
5. Decision of the European Ombudsman adopting implementing provisions [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ombudsman.europa.eu/resources/provisions.faces>

6. Mission, Vision and Values [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eca.europa.eu/portal/page/portal/aboutus/abouttheeca>.

7. History of Eurojust [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurojust.europa.eu/about/background/Pages/History.aspx>.

8. European Public Prosecutor's Office [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/criminal/judicial-cooperation/public-prosecutor/index_en.htm).

9. Mission and tasks [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurojust.europa.eu/about/background/Pages/mission-tasks.aspx>.

10. Mission, Vision, Values [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.europol.europa.eu/content/page/europol%E2%80%99s-priorities-145>.

11. Management [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.europol.europa.eu/content/page/management-147>.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*

УДК 352:37.035

*О. М. ПАХОМОВА*

### **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВПЛИВУ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ФОРМУВАННЯ СОЦІАЛЬНОСТІ НЕПОВНОЛІТНІХ**

*Проаналізовано та узагальнено досвід європейських країн (Австрії, Бельгії, Великої Британії, Ісландії, Латвії, Литви, Мальти, Німеччини, Угорщини, Франції, Чехії, Швеції) в аспекті впливу органів місцевого самоврядування на формування соціальності неповнолітніх.*

**Ключові слова:** органи місцевого самоврядування, виховання, соціальність, неповнолітні, досвід країн Європи.

*The article analyzes and summarizes the experience of European countries (Austria, Belgium, Great Britain, Iceland, Latvia, Lithuania, Malta, Hungary, France, Czech Republic, Sweden) in terms of the impact of local government on the formation of social minors.*

**Key words:** local government, education, social, minors, European experience.

Сучасний етап розвитку України характеризується кризою не лише в економічних процесах, але й у соціальних відносинах. Формування нової системи суспільних орієнтирів спричинило наростання негативних тенденцій нехтування громадянами етичних норм, відмови від традиційних моральних і духовних

орієнтирів, серед яких і ті, що стосуються ставлень людей один до одного. Статистичні дані, результати останніх соціологічних, педагогічних, соціально-педагогічних досліджень указують на тенденцію зменшення виявів ціннісного ставлення (уважності, толерантності, альтруїзму, емпатії тощо) неповнолітніх до оточуючих, збільшення таких негативних явищ, як байдужість, спалахи агресії, ненависть, зневага, прояви насильства. У зв'язку з чим, перед державними службовцями, науковцями і практиками постає питання про те, як досягти адекватних змін у стані соціальності неповнолітніх. Задля цього державне управління має накопичувати власний вітчизняний досвід, а також вивчати кращі надбання зарубіжних країн. Глобалізація дозволяє державам обмінюватися досвідом та вчитися один у одного на найкращих здобутках, зокрема з вирішення проблеми соціальності.

Проблема соціальності перебуває у центрі уваги філософів (М. Горлач, Є. Причепій та ін.); соціологів (А. Грицанов, М. Юрій та ін.); психологів (Л. Виготський, Ф. Райс та ін.); педагогів (Н. Лавриченко, Н. Мойсеюк та ін.); соціальних педагогів (В. Нікітін, Т. Ромм та ін.). Окремі аспекти формування соціальності неповнолітніх досліджено фахівцями з державного управління: формування ціннісних орієнтацій сучасного українського суспільства (Н. Сорокіна), гуманізація суспільної свідомості (М. Задорожна), створення органами державного управління у сфері молодіжної політики на загальнодержавному та регіональному рівнях умов для соціалізації молодого покоління, дослідження механізмів реалізації зазначеної політики (Л. Кривачук, І. Парубчак, Н. Метьолкіна та ін.

Метою статті є аналіз та узагальнення зарубіжного досвіду впливу органів місцевого самоврядування на формування соціальності неповнолітніх у місті.

Вирішення поставленого завдання потребує виокремлення критерію, за яким буде здійснено відбір країн для аналізу. Грунтуючись на позиціях видатних учених (Арістотель, Платон, Ч. Беккарія, Д. Дідро, Вольтер, К. Гельвецій, Ш.-Л. Монтеск'є, І. Бентам, Дж. Локк та ін. [4], які вбачали причини злочинності суспільства в поганому вихованні громадян, а також тому, що в оцінці досягнення країн урахується такий чинник, як рівень злочинності (поряд із тривалістю життя, рівнем охорони здоров'я і освіти, соціальною захищеністю, екологією, дотриманням прав людини і розміром валового національного доходу на душу населення, що визначають місце країни в рейтингу) [9], доцільно в якості такого критерію розглядати "рівень злочинності".

Слід зазначити, що найбільш прийнятним для України є досвід країн Європи. На підставі аналізу статистичних даних за 2012 р. встановлено, що за часткою ув'язненого населення на 100 000 населення країни – члени Європейського союзу мають такі показники: Ліхтенштейн (30 осіб), Ісландія (47 осіб), Фінляндія (60 осіб), Данія (68 осіб), Словенія (69 осіб), Швеція (70 осіб), Норвегія (71 особа), Німеччина (80 осіб), Нідерланди (82 особи), Ірландія (93 особи), Бельгія (100 осіб), Франція (101 особа), Австрія (104 особи), Італія (109 осіб), Греція (111 осіб), Кіпр (112 осіб),

Люксембург (124 особи), Мальта (138 осіб), Португалія (130 осіб), Болгарія (146 осіб), Іспанія (148 осіб), Велика Британія (149 осіб), Румунія (149 осіб), Угорщина (173 особи), Словаччина (205 осіб), Чехія (219 осіб), Польща (222 особи), Естонія (245 осіб), Латвія (297 осіб), Литва (314 осіб). Рівень злочинності в Україні складає 329 ув'язнених на 100 000 населення, що загалом значно вище, ніж у наведених країнах [14]. Отже, проаналізуємо здобутки деяких країн Європейського союзу (Угорщини, Великої Британії, Франції, Німеччини, Литви та ін.) в аспекті поставленого завдання.

Цікавим є досвід Угорщини та Великої Британії, які відводять велику роль сфері дозвілля у справі розвитку підростаючих поколінь. Помітне місце в діяльності органів місцевого самоврядування зазначених країн посідає створення дозвіллевих комплексів і центрів, які поділяються на однопрофільні та багатофункціональні заклади. Наприклад, багатопрофільний центр (далі – Центр) в Угорщині, що в м. Печ, розташований у новому мікрорайоні. До його складу входять: три дитячих садки, три школи, гімназія, інтернат, Будинок культури, бібліотека, блок харчування, спорткомплекс з басейном. У Центрі діє відділ ментальної гігієни (психолого-педагогічна служба). На його базі проводяться різні заходи як камерного, так і масового характеру. Центр працює для всього мікрорайону. Усі заклади Центру функціонують в автономному режимі, мають свою ієрархію управління, але підкоряються генеральному директору та працюють за єдиним планом. Навчально-виховна діяльність Центру проводиться за п'ятьма напрямками: 1) учення – навчання; 2) праця, яка створює цінності; 3) суспільно-політична діяльність; 4) формування здорового способу життя та розвитку організму; 5) культурне використання вільного часу. Інтерес становить другий і третій напрямки. За другим напрямком створюються умови для суспільно корисної та продуктивної праці, де школярі на практиці набувають досвід роботи в кооперації, суспільного значення трудових зусиль, засвоюють духовні цінності. Великий інтерес становить розподіл доходів від роботи, де одна третина зароблених коштів іде на розвиток виробництва, інша – на організацію вільного часу (екскурсії, поїздки, пересувні табори тощо) і, нарешті, третя частина – перераховується індивідуально кожному школяреві на ошадну книжку. Після закінчення школи, разом з атестатом, школяр одержує достатньо велику суму грошей. Третій напрямок роботи – суспільно-політична діяльність, – має величезне значення для виховання активної цивільної позиції через участь у самоврядуванні. Остання сприяє розвитку в неповнолітніх відчуття власної гідності й відповідальності перед колективом. За допомогою кабельного телебачення Центр пов'язаний з кожною сім'єю, що дозволяє кожній родині одержувати консультації фахівців за різними питаннями, зокрема тими, що стосуються виховання. Комплексний характер такого Центру створює сприятливі умови для різноманітного колективного життя, цікавого проведення вільного часу, залучення неповнолітніх та їх батьків до спільної діяльності, що сприяє формуванню довірливих відносин між дітьми та дорослими, ціннісного ставлення один до одного. У цілому досвід Угорщини, зокрема м. Печ,

дозволяє зробити висновки про те, що органи місцевої влади створюють умови для соціально-духовного розвитку неповнолітніх мешканців міста через створення та підтримку (зокрема фінансову) функціонування центрів дозвілля, в основу діяльності яких покладено ідею інтеграції виховних зусиль установ, організацій тощо міста.

Досвід Чехії дозволяє констатувати, що у країні, її містах немає жодного відомства, що відчуває себе вільним від турбот про виховання підростаючого покоління. В організації виховання беруть участь органи освіти й охорони здоров'я, установи культури й спорту, громадськість найширших прошарків та ін. Як і в попередніх країнах, в Чехії акцент робиться на організації вільного часу учнівської молоді, але через ініціювання та підтримку його клубної форми. Клуби утворюються при школах, Будинках культури, нових мікрорайонах. Мережа їх достатньо розгалужена (за даними Державного комітету статистики в Україні кожного року спостерігається тенденція до зменшення мережі клубів. Так, у 1990 р. їх нараховувалось 25,1 тис., 2011 р. – 18,5 тис. [5]) й спрямована на сімейне, естетичне виховання, заняття спортом, спілкування й відпочинок, що сприяє формуванню комунікабельності, розширенню меж соціальних контактів неповнолітніх тощо.

Значну роль у формуванні соціальності, діяльної людської солідарності щодо однолітків відведено підлітковим клубам у Швеції (наприклад, у Стокгольмі їх налічується більше сімдесяти), де за підтримки місцевої влади апробований “Демократичний проект”, у рамках якого було об'єднано десять підліткових клубів. Основою діяльності цих співтовариств стали три “ні” – расизму, насильству й наркотикам [6].

Цікавим є досвід діяльності місцевої влади (Віденський відділ освіти) м. Відень (Австрія), яка виступила ініціатором популярного проекту “Мальовниче місто”, разом із Гільдією торговців фарбами. Проект реалізувався у формі конкурсу під відкритим небом на краще оформлення дитячими малюнками торговельних павільйонів, стендів. Крім того, для проведення вільного часу, канікул на природі, у горах країні за підтримки органів місцевого самоврядування діють соціальні молодіжні об'єднання, які організують відпочинок своїх однолітків, через цікаві екскурсії, захоплюючі турпоходи й різні заходи розважального характеру.

Виховання дітей у сучасній Франції розглядається як колективна відповідальність держави, державних органів управління, органів місцевого самоврядування, громадських організацій. 19 липня 1998 р. Міністерство національної освіти видало спеціальний указ про організацію вільного часу дітей, який передбачає підписання проектів на міському рівні (BOEN), що регламентують організацію позашкільної й позакласної діяльності дітей територіальними співтовариствами (Д. Каллен, М. Ранкюрель). Так, найбільшим і новаторським інтегрованим освітнім і виховним центром стало містечко Віллет, основна мета діяльності якого – сприяти розумінню науково-технічних процесів, зробити доступними наукові знання, необхідні для подальшої самореалізації в

житті, сприяти соціальній адаптації підростаючих поколінь до вимог сучасного світу через набуття необхідних соціальних якостей. Водночас Містечко Віллет є потужним фактором посилення взаємозв'язку школи й соціального середовища у справі виховання підростаючих поколінь. Соціальне середовище в цьому проекті представлено величезною асоціацією, яка об'єднує більше сорока підприємств, що безпосередньо беруть участь у педагогічних проектах [1], і є такими, чий потенціал використовується для досягнення поставлених цілей, зокрема виховних. Досить неординарним у виховній роботі з неповнолітніми (підлітками) Франції є досвід, де враховуються захоплення різних неформальних груп. Так, при Центрі дозвілля (за сприяння представників влади) була створена Французька Федерація мотоциклістів, що захищає права байкерів і, крім того, вирішує проблеми навчання водіння підлітків на мотоциклах, оплачує податкові мита, видає права на водіння, проводить змагання, організовує тривалі подорожі на мотоциклах. У різних містах країни створені бази відпочинку мотоциклістів, на яких аніматори знайомлять дітей з природними особливостями різних районів, вивчають спортивні ігри, що в цілому створює умови для виховання ціннісного ставлення неповнолітніх до дорослих, використанню позитивного потенціалу громадських організацій (у тому числі неформальних) у напрямку формування соціальності, зокрема ціннісного ставлення до представників неформальних угруповань [Там же].

Розв'язання суспільних проблем у Німеччині, зокрема тих, що стосуються формування соціальності неповнолітніх, відбувається через дію принципу солідарності та співпраці [2]. Ураховуючи той факт, що в країні проживає декілька мільйонів іноземців, найважливішою складовою виховання в Німеччині є толерантність [3]. Бути небайдужим, толерантним, здатним до співчуття, вміти поважати один одного і таким чином успішно інтегруватись у суспільство як активний громадянин – саме з цього починають формувати в дитини соціальну компетенцію в Німеччині [2]. Прикладом практичної реалізації цього завдання є розробка і впровадження спеціальних проектів, спрямованих на виховання толерантності в мультикультурному суспільстві, зокрема проекту “Ранній старт” (Fruhstart), у якому брали участь 360 дітей (переважно діти мігрантів) із 12 дитячих садків. Основними завданнями проекту були: формування мовної компетенції; міжкультурне виховання; залучення батьків до співпраці. Іншим прикладом є запровадження вивчення в початковій школі курсу “Європа в початковій школі”, метою якого є формування в молодших школярів європейської свідомості. В ігровій формі діти відкривають для себе європейські країни та вчать мирного співіснування з іншими народами [3]. Ідея виховання миру як цінності пронизує всю виховну систему в Німеччині, де держава створює простір для активної діяльності громадян. Так, згідно зі статистикою, у Німеччині діє більш ніж півмільйона офіційно зареєстрованих громадських спілок та об'єднань. Це означає, що близько семи об'єднань припадає на одну тисячу громадян і їх кількість щороку зростає, зокрема в соціальній сфері [2].

Цікавим є досвід Литви у формуванні толерантності до молодіжних субкультур. Так, у м. Калуш калузькою філією Союзу українок у партнерстві з місцевою громадою, представниками місцевого самоврядування, працівниками освіти, культури, правоохоронних органів реалізовано проект “Діалоги” програми “Матра” Посольства Королівства Нідерландів, який мав на меті профілактику ксенофобії та нетолерантності в поведінці; деміфологізацію та подолання негативних стереотипів стосовно представників молодіжних субкультур; налагодження діалогу в невеликих спільнотах між представниками субкультур та іншими групами місцевої молоді. Проект передбачав використання творчого потенціалу молодих людей для підготовки та проведення творчих майстерень фестивалю субкультур, участь представників різноманітних груп місцевої громади в цих заняттях, конференції за методикою “Відкритого простору”, а також видання матеріалів конференції, календаря з фоторепортажами з творчих майстерень, текстами учасників фестивалю, відеосюжет на місцевому телебаченні [11]. До найбільш унікальних пропозицій з профілактики дитячих правопорушень, що не мають аналогів у Європі, можна віднести створення молодіжних клубів молодих помічників поліції (у містах Тракаї та Вільнюсі). Згідно із Законом Литви “Про мінімальну превенцію” представники служб поліції, виправних закладів, соціальні працівники шкіл і місцевих влад, спеціалісти по захисту прав дітей повинні направляти в такі клуби категорії дітей, які не відвідують школи, мають проблеми залежності від наркотиків чи алкоголю, порушують громадський порядок чи вже вчинили злочин, схильні до насильства тощо. Для дітей у таких клубах пропонуються різноманітні заняття в гуртках та спортивних секціях, можливість похарчуватись та випрати свій одяг, можливість організовувати своє дозвілля за допомогою досвідчених педагогів та волонтерів. А ще ці молоді помічники поліції виїжджають на “бойове завдання” спільно зі своїми колегами і працюють з ними на рівні. Найбільш відповідальні діти отримують “значок поліцейського” та можливість безкоштовно вступати до вузів за цією спеціальністю. Досвід роботи таких клубів є дуже дієвим і можливим лише завдяки співпраці усіх інституцій: влади, громади, батьків та школи [8].

Об’єднання зусиль у боротьбі за духовне здоров’я неповнолітніх є ключовим питанням у Латвії. У питаннях морально-духовного виховання молоді важливим є той факт, що держава та церква намагаються діяти спільно. Прикладом тому є проведення конференції “Церква, сім’я і школа”, яка об’єднала керівників різних релігійних конфесій Латвії, міністрів, науковців, педагогів, лікарів, представників громадських організацій та ЗМІ у Ризі, щоб обговорити нагальність цієї проблеми для Латвії [12].

Значна роль релігії відводиться у вихованні духовних цінностей молодого покоління в Норвегії, на Мальті, Ісландії. Так, дошкільні установи Норвегії включають до плану своєї роботи щотижневе відвідування церкви, підготовку і проведення християнських свят. На Мальті, країні з глибоко віруючим народом, де засуджуються усі види непристойностей (зокрема вживання наркотичних



засобів, виробництво та розповсюдження порнографії, нудизм, проституція, дрібна крадіжка, хуліганство, розлучення), релігія є обов'язковим предметом у всіх школах [7]. В Ісландії (яка посідає друге місце за миролюбністю) організація виховання вибудовується згідно з християнськими цінностями, принципами терпимості та співпраці [13].

Цікавим є досвід Бельгії, в якій вчителі не займаються вихованням і дисципліною учнів. Їх обов'язок – забезпечити повний обсяг знань учнів із того предмета, який вони викладають. Усе інше, зокрема питання пов'язані з вихованням соціальності – турбота вихователів [10], спеціально обраної людини для реалізації виховної функції.

Підсумовуючи, слід зазначити, що в країнах Євросоюзу місцеві органи влади є активним загальноновизнаним учасником виховного процесу, роль яких полягає у створенні умов для соціально-духовного становлення неповнолітніх через належне фінансування; об'єднання зусиль (різних установ, об'єднань, громадськості, ЗМІ) у справі виховання соціальності; активну співпрацю з громадськими та релігійними організаціями (які є важливими інструментами формування духовності західного молодого покоління); ініціювання, підтримку та реалізацію проектів (зокрема на місцевому рівні), спрямованих на набуття та розвиток дітьми соціальності; створення широкої мережі дозвіллевих закладів. Наступними напрямками дослідження є виокремлення й обґрунтування шляхів удосконалення впливу органів місцевого самоврядування на формування соціальності неповнолітніх у місті з урахуванням досвіду європейських країн.

#### Література:

1. Взаємодія школи та соціального середовища у вихованні учнів колегів і ліцеїв Франції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://disser.com.ua/contents/27524.html>.
2. Виховання по-німецьки: бути громадянином, піклуватись про інших [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/24671027.html>.
3. Желуденко М. Практичний аспект ціннісного виховання в Німеччині на різних етапах навчання / М. Желуденко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbu.gov.ua/portal/soc\\_gum/gvpkhdpi/2008\\_16/67-69.pdf](http://www.nbu.gov.ua/portal/soc_gum/gvpkhdpi/2008_16/67-69.pdf).
4. Злочинність в країнах зарубіжжя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://referatuk.net.ua/kursovi/zlochinnist-v-krainax-zarubizhzhya.html>.
5. Культура [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
6. Організація дозвілля за рубежом [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://softacademy.inpu.edu.ua/Programs/Organizacia\\_vilnogo\\_chasu/part\\_2\\_3.html](http://softacademy.inpu.edu.ua/Programs/Organizacia_vilnogo_chasu/part_2_3.html).
7. Освіта по-мальтійськи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osvita.org.ua/abroad/articles/2.html>.
8. Превентивне виховання має різний характер [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prvuxovannya.blogspot.com/>.

9. Рейтинг країн світу за рівнем життя [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ednist.com/?p=3028>.

10. Роль класного керівника у вихованні підростаючого покоління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://klasnaocinka.com.ua/ru/article/rol-klasного-kerivnika-u-vikhovanni-pidrostaiuchog.html>.

11. У Калуші стартував проєкт “Діалоги” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prvuxovannya.blogspot.com/2010/09/blog-post.html>.

12. У Латвії стурбовані духовним і фізичним здоров’ям молоді [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.radiosvoboda.org/content/article/2205091.html>.

13. Educational System in Iceland [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.icetradedirectory.com/english/about\\_iceland/educational\\_system\\_in\\_iceland](http://www.icetradedirectory.com/english/about_iceland/educational_system_in_iceland).

14. Entire world – Prison Population Rates per 100,000 of the national population [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb\\_stats.php?area=all&category=wb\\_poprate](http://www.prisonstudies.org/info/worldbrief/wpb_stats.php?area=all&category=wb_poprate).

*Надійшла до редколегії 22.03.2013 р.*

УДК 351

*В. О. ФІЛІПЧУК*

### **ЄВРОПЕЙСЬКА ІДЕНТИЧНІСТЬ: МЕТОДОЛОГІЧНІ ПІДХОДИ ТЛУМАЧЕННЯ ТА ОСОБЛИВОСТІ ЗМІСТОВНОГО НАПОВНЕННЯ**

*Узагальнено образ європейської ідентичності, створений європейськими науковцями, та доведено, що саме гетерогенна ідентичність, яка дозволяє себе інтерпретувати, але відтворюється довкола жорсткого ядра “європейського спадку”, здатна ефективно відігравати інструментальну роль у процесах європейської інтеграції.*

**Ключові слова:** ідентичність, національна держава, легітимація, космополітизм, гетерогенна ідентичність, інституціоналізація, інтерпретація, інтеракція, “європейський спадок”.

*The author generalizes the vision of the European identity, created by European scholars, and argues that it is a heterogeneous identity, which allows interpretations, but is always renewed around a hard core of “European Heritage”, that can effectively play the instrumental role in the European integration processes.*

**Key words:** identity, national state, legitimating, cosmopolitanism, heterogeneous identity, institutionalization, interpretation, interaction, “European Heritage”.

Проблема ідентичності виступає однією з найскладніших у сучасному науковому дискурсивному просторі. У першу чергу, таку її складність створює зміна парадигми наукового тлумачення ідентичності, трактування її як індивідуального і колективного ментального вибору, а не як даності, визначеної обставинами народження, соціалізації та життєдіяльності індивіда чи формування соціальної групи. Маркери ідентичності рухливі, вони обумовлюються безліччю чинників: географією культурних ареалів, історичними кордонами соціополітичних утворень, маргіналізацією або націоналізацією суспільства, трансформаціями в будь-якому елементі соціокультурної системи тощо.

У сучасному науковому світогляді практично всі суспільні об'єкти розглядаються через призму індивідуалізації їх бачення індивідами, які входять до їх складу як об'єкти індивідуальної та колективної рефлексії. Зокрема, в тлумаченні як державної, національної ідентичності, так і етнічної приналежності береться до уваги, в першу чергу, суб'єктивний аспект відчуття індивідом приналежності до цієї конкретної групи. Отже, ширшим контекстом ідентичності є бачення себе в суспільстві, сприймання інших і, нарешті, сам спосіб бачення суспільства. Таким чином, тип та образ ідентичності, який визнається індивідом як його ідентичність, впливає не лише на процеси структурування суспільства, групоутворення, але й на визначення індивідом своєї ролі в державі, ставлення до співгромадян і державних інститутів, а значить, на "силу" держави як утворення, що здатне повноцінно виконувати свої функції. Звідси, питання методологічних змін тлумачення ідентичності не може залишатися на маргінесі науки "державне управління".

Питання європейської ідентичності базується на традиційних підходах до її тлумачення, розпочатих у психології Е. Еріксоном, а у філософських і соціальних науках – німецькими романтиками. Сучасні концепції ідентичності розвиваються такими науковцями, як Дж. Алмонд, С. Верба, Ю. Габермас, У. Бек, С. Московічі, П. Рікьор, П. Козловські, З. Бауман, Е. Гідденс, Н. Лукман, російськими філософами Л. Юніним, Ю. Качановим та багатьма іншими. Сучасні наукові дослідження поняття політичної ідентичності та проблеми ідентичності українського суспільства відображені у вітчизняних розробках (М. Обушний, М. Розумний, М. Ожеван, О. Литвиненко, Ф. Кирилюк, М. Хилько, О. Салтовський, О. Картунов, Є. Камінський та ін.).

Проблеми європейської ідентичності з різних точок зору досліджуються Ю. Габермасом, У. Беком, М. Гібернау, М. Крепоном, П. Краусом, К. Едером і багатьма іншими дослідниками. В Україні ця тема піднімається, в першу чергу, дослідниками, що реалізують відповідний проект в НаУКМА в рамках діяльності Центру польських і європейських студій [5], а також такими науковцями, як Н. Пелагеша, А. Киридон, С. Троян та ін. Але такі дослідження мало концентруються на важливому аспекті інструментальності європейської ідентичності та того, як така інструментальність визначається обраним методологічним ракурсом конструювання ідентитетів.

Дана стаття присвячується питанню, яке, попри активне обговорення теми європейської ідентичності в науковому та публіцистичному дискурсі, як правило,

омінається – питанню сконструйованості ідентичності як такої та методологічного обґрунтування добору елементів такої конструкції. З огляду на це пропонується розглянути питання формування європейської ідентичності як зразка ефективного використання методологічних змін у суспільних науках, які відбулися в другій половині ХХ – на початку ХХІ ст.

Метою даної статті є дослідження специфіки ідентичності, яка покладається в основу європейської інтеграції як на рівні методологічних особливостей, так і на рівні змістовного наповнення.

Досліджуючи проблему ідентичності, варто розпочати з методологічних проблем її тлумачення. При цьому доцільно вести мову про потребу перегляду не лише складу ідентитетів, які традиційно покладалися в основу національної ідентичності, але й самого тлумачення національної та державної ідентичності, її специфіки та значення. Зокрема, необхідно взяти до уваги сучасні концепції ідентичності (розроблювані такими відомими авторами, як С. Московічі, П. Рікьор, П. Козловські, З. Бауман, Е. Гідденс, Н. Лукман, Л. Іонін, Ю. Качанов та ін.), які підкреслюють її комплексний, нестійкий, постійно поновлюваний характер, говорять про зміну “класичних” класових, етнонаціональних та ідеолого-політичних ідентитетів, властивих для ХІХ – ХХ ст. на культурні (у т. ч. і субкультурні), прив’язані до конкретних повсякденних проблем [3].

Доречно почати із з’ясування питання про те, які компоненти ідентичності виокремлюються в рамках її сучасного тлумачення. Групова ідентичність кожного рівня (надто – територіальна: національного, регіонального, локального рівнів) містить три компоненти: когнітивний, емоційно-афективний та інструментальний [2, с. 27–28]. Когнітивний компонент є набором об’єктивних і стійких ознак, з якими отожднює себе індивід і спільнота, процес і результат самокатегоризації розуміння людиною себе в термінах співвідношення з певною соціальною групою. Емоційно-афективний компонент виступає суб’єктивним способом сприйняття та обґрунтування когнітивного компонента. Йдеться про певний набір емоцій відносно своєї територіальної спільноти. Інструментальний (поведінково-регулятивний) компонент складає основу для соціально-політичної мобілізації населення й колективної діяльності. Він проявляється в різних формах: від готовності розділяти практики, прийняті у співтоваристві, до зобов’язань здійснювати вчинки з урахуванням цінностей, які поділяє дана група. Саме інструментальний компонент ідентичності, розвиток якого стає можливим тільки на основі двох перших, формує політичну культуру певної територіальної спільноти.

Узагальнюючи та розвиваючи викладене, третій компонент ідентичності можна тлумачити як такий, що формує “коло” підтримування ідентичності: ідентичність є групою символів і значень, набутих унаслідок участі в суспільних інтеракціях. Вона має суттєвий вплив на суспільну організацію колективностей, в яких бере участь особистість, і пов’язується з уявленнями про межі суспільних груп, підлягає постійній інтерпретації в процесі надавання, підтримування й зміни значень культурних символів, які впливають на уявлення самого себе, своєї

спільноти та інших. Отже, вона може піддаватися впливу ззовні, формуватися поступово, спочатку завдяки участі в суспільних інтеракціях, які організуються довкола нових культурних символів, реінтерпретуються індивідом і поступово стають складовою когнітивного, а потім – емоційно-афективного компонентів ідентичності, які, у свою чергу, впливають на розвиток інструментального компоненту, закріплюючи зміст нових культурних символів, запропонованих ззовні, у політичній культурі певної територіальної спільноти.

Таким чином, через поступовий вплив на ідентичність можна отримати соціально-політичну мобілізацію населення, стимулювати його колективну діяльність та забезпечити згуртованість. Важливо при цьому пам'ятати про два моменти: по-перше, нові культурні символи не мають бути принципово далекими від складових відповідної територіальної ідентичності, а по-друге, вони мають нести такі трансформації ідентичності, які б спричинили розвиток, а не руйнування відповідної попередньої ідентичності. Адже в історії є яскраві зразки вдалого втілення таких змін ідентичності, які дали неймовірний мобілізаційний ефект, а потім завершилися крахом суспільних груп, які мобілізувалися під такими ідентитетами. Зокрема, серед зразків такого керування ідентичністю – тоталітарні проекти, як фашистський, так і сталінсько-більшовистський.

Однак, чи існують вдалі зразки впливу на формування ідентичності? Як видається, одним з найяскравіших зразків виступає процес європейської інтеграції та формування специфічного типу ідентичності – європейської – за допомоги специфічних засобів – інституційних механізмів, що можна пояснити дещо докладніше.

Іспанська дослідниця М. Тібернау стверджує, що європейська ідентичність, як і національна ідентичність, коли її прищеплює держава, – це спрямована згори вниз інституційно створена ідентичність, призначена сприяти зв'язкам солідарності серед розмаїтого населення, але, разом з тим, це більшою мірою проект на майбутнє, ніж реальність [1, с. 151]. Загалом ці ідеї відповідають сучасним уявленням про трансформації ідентичності, але, взяті в їх абсолютному сенсі, вони мають серйозні вади. Адже формування справжнього емоційно-афективного компоненту ідентичності на основі абстрактних процедур і принципів демократії заперечує природу людини, взаємодію свідомих і несвідомих, раціональних та ірраціональних компонентів психіки індивіда, так само, як і взаємодію колективної свідомості та колективного несвідомого. Але реальні євроінтеграційні процеси саме і не відбуваються точно згідно з принципами “раціонального прийняття запропонованих ефективних демократичних ідентитетів”. Їх унікальність полягає саме у специфічному поєднанні комунітарного та державного компонентів у рамках інституційних засад життєдіяльності Європейського Союзу. Отже, цікавим, як зазначалося, формування європейської ідентичності є завдяки тому, що, по-перше, воно орієнтується на інституційний підхід, який не заперечує ідентичності національної, діє через систему ідентитетів, які не зачіпають традиційних ідентитетів етнічної ідентичності, описуваних у примордіалістських теоріях, та не визнає

винятково правові раціональні чинники, а по-друге, завдяки тому, що проект європейської ідентичності орієнтується на майбутнє, а не апелює весь час до історичного минулого Європи.

ЄСП/ЄС, можна сказати, були активно залучені до процесу розвитку “ідентифікаційної політики” навіть раніше, ніж ця політика стала однією з головних тем гуманітарних і соціальних наук. У рамках діяльності європейських інституцій питання ідентичності піднімалося з початку 1970-х рр. Формально цей початок датується груднем 1973 р., коли на саміті ЄСп у Копенгагені було прийнято Декларацію про Європейську ідентичність. Декларація перераховувала принципи представницької демократії, верховенства права, соціальної справедливості, поваги до прав людини як основні складові європейської ідентичності; вона також підкреслювала волю усіх (на той час – дев’яти) держав-членів зберігати багате розмаїття їхніх національних культур. Одночасно європейська ідентичність була представлена як сутність, що має бути весь час динамічною, як на початку свого розвитку, так і тоді, коли розвиток євроінтеграції набуде потужності [6, с. 43]. Але проблема європейської ідентичності, її змісту та взагалі можливості такої ідентичності не знялася й понині.

Відомий французький філософ Марк Крепон, говорячи про складність наукового дослідження поняття ідентичності, пов’язує цю складність не з особливостями самого концепту, а з ідеологемами, що живуть у конотаційних значеннях поняття “ідентичність” і викликають обурення тих чи інших дослідників відповідно до їх власної ідеологічної налаштованості [4, с. 4].

Аналізуючи існуючі нині теоретичні підходи до питання формування та розвитку європейської ідентичності, М. Крепон, у першу чергу, зупиняється на двох з них, які виступають домінуючими в теоретичному дискурсі й часто призводять до серйозних колізій та дилем у разі спроби їх практичного застосування (в цьому питанні паралельно з М. Крепоном подібні ідеї висловлює також німецький дослідник Петер А. Краус [6]).

Першою з таких спроб концептуалізувати європейську ідентичність виступає прагнення прив’язати її до обраного та обмеженого культурно-політичного “спадку” – доробку античної Греції, Риму, юдео-християнської традиції, які впродовж своєї історії європейці не припиняли культивувати, ідентифікувати, підтримувати та розвивати. Саме ці складники прихильниками зазначеного підходу покладаються в основу “політик ідентичності” чи “політик належності”, тобто того, що визначає Європу як таку, відділяє від іншого світу та робить вищою за інший світ. М. Крепон і П. Краус в унісон демонструють ті небезпечні, а часом і згубні наслідки, які тягне за собою цей підхід. Такий спосіб побудувати ідентичність призводить до так званої “субстанціалізації Європи” з одночасним виключенням усього, що не базується на означених складових “європейського спадку”, з її меж. Це веде до того, що, по-перше, від Європи відсікаються такі важливі складники її культури, як вплив культури давніх германців, тісні зв’язки з ісламом (для їх підтвердження варто згадати загальновідомі

дослідження щодо взаємовпливу ісламської та християнської культури, здійснені Фернаном Броделем). Також означені наслідки цього підходу призводять до відсікання від європейської ідентичності Східноєвропейських держав, які прийняли відповідні культурні паттерни лише частково, процес їх культивування весь час був перервним, а самі цінності великою мірою були трансльовані через візантійські джерела. Але цей підхід сприяє також і постійному пошуку “європейскості” в самій Західній Європі, де різні держави по-різному сприймали та розвивали “спадщину”. Найважливіше ж зауваження, яке роблять обидва автори, – це той факт, що таким чином визначена ідентичність поступово тягне із собою перенніалістське тлумачення нації, за яким слідує потреба в генеалогії, тобто дискурсі про походження, і навіть моногенеалогії, та повернення до примордіалістського бачення ідентичності, яке за своєю сутністю не гуртує, а протиставляє, роз’єднує та є конфліктогенним.

Другий домінуючий спосіб осмислення європейської ідентичності – це пов’язування її з винятковим призначенням Європи, яке безпосередньо близьке усім європейцям, але відділяє та відрізняє їх від усіх інших. Це призначення – нести у світ раціональність, модерність, демократію та права людини. М. Крепон наголошує на безперечній перевазі такого підходу, який дійсно перетворює Європу на спільний проект, а європейську історію представляє як процес руху до досягнення означених цінностей та їх розповсюдження у світі. Але така – європоцентрична – концепція тягне із собою ідеї європейського месіанства (хоча й не такі потужні, як ідеї месіанства американського чи російського), відчуття зверхності над рештою світу та потяг до нав’язування цих цінностей, тобто повернення до тих традицій, які були властиві Європі Модерну. Більше того, такий підхід фактично перекреслює головні причини, на яких базувалися ідеї об’єднання Європи – обмеження ірраціональних, месіанських ідей на континенті, а разом з ними – і тяжіння до воєн.

Означена вище дискусія поступово візуалізувала наявність двох побутуючих у європейських наукових і політичних колах принципово протилежних позицій щодо політичного майбутнього Європи.

З одного боку такого протистояння позицій гуртуються так звані вестфаліанці, які не залишають жодної можливості трансформувати для умов ЄС чисту модель демократичної участі та представництва, яка формувалася за часів розвитку держав-націй. Можливо, назва “вестфаліанці” занадто спрощує їх позицію, але вона демонструє той факт, що їхні думки прив’язані до часів Вестфальського миру та формування системи суверенних європейських держав. Отже, вестфаліанський підхід до ЄС базується на думці про те, що євроінтеграційний процес девальвує демократичне прийняття рішення в національних державах, оскільки не створює нових, подібних до існуючих у державах-націях, структур, що гарантують транснаціональний політичний контроль. Треба зауважити, що таке – зведене до “класичних” образів народу, нації, формування спільного блага, представництва – тлумачення демократичної участі, а значить, і сумніви в легітимності ЄС як такого, бурхливо розвивалися, в першу чергу, у Франції, Німеччині, Великій Британії та

Данії [6, с. 24]. З іншого боку, багато дослідників у ці ж роки спостерігали та описували феномен абсентеїзму, браку легітимності, втрати демократією своїх “класичних” підстав і в Західноєвропейських національних державах (зокрема, цій темі присвятили свої праці Ж. Бодріяр, Ж.-Ф. Льютар, П. Козловські, Ю. Габермас, З. Бауман, Д. Вояковські, П. Розанвалон та ін.). При цьому у своїх роботах вони демонстрували той факт, що означені процеси пов’язані, в першу чергу, з необхідністю перегляду засад демократичної ідентичності й підстав легітимації демократичних процедур та владних інституцій. Отже, прихильники “чистоти” теорії демократії втратили ґрунт для доказів не через процеси європейської інтеграції, а через внутрішні процеси розвитку держав у Європі, які підштовхували дослідників ще у 70-і – 80-і рр. XX ст. до трансформації парадигм у суспільних науках.

Опоненти зазначеної вище позиції, з іншого боку, часто вдаються до розвитку ідеї, протилежної до попередньої – до ідеї переходу Західного світу у стан постанціоналізму та до космополітичних засад ідентичності. Розвиваючи космополітичну ідею, такі відомі європейські дослідники, як Д. Арчібугі, У. Бек, Ю. Габермас, Д. Гелд, Дж. Деланті, Р. Робертсон та ін. [6, с. 27; 2, с. 23], наполягають на тому, що нові політичні інститути, базовані на принципі “постнаціональної ідентичності”, подолають нормативні та функціональні обмеження, які несе “демократія в державі-нації”. Вони ґрунтують свої ідеї на тому, що сучасний розвиток суспільства дає підстави сподіватися на можливість вивести легітимність політичної влади з “чистого” громадянського суспільства, спільноти, повністю позбавленої “примордіального” субстрату. Брак культурної гомогенності європейців вони розглядають як унікальну можливість конституювання нового та “справді” громадянського типу демосу, такого, що об’єднується не культурними та етнічними чинниками, а лише колективною свідомістю, сформованою на базі спільних моральних цінностей. Відповідно, творення демократичного квазі-державного утворення в Європі буде початком творення космополітичної демократії у світовому масштабі.

Очевидно, що утопічність думок прихильників космополітизму підтверджується як доробком соціальної психології, культурології та соціології, так і реальними процесами, які супроводжують глобалізацію: процесами регіоналізації, дезінтеграції, локальних протистоянь, у тому числі й збройних конфліктів, в основі яких лежить ціннісне підґрунтя.

Який же вихід з означеного “глухого кута” протилежностей пропонують М. Крепон та П. Краус? Не схиляючись до жодної з означених діаметрально протилежних позицій, М. Крепон розвиває питання змін підстав ідентичності та легітимності на рівні Європейського континенту. Він підкреслює, що зазначені зауваження ні в якій мірі не свідчать про те, що ідея “європейського спадку” та проекту має бути позбавлена довіри. Він наполягає на тому, що європейський проект, побудований на європейському спадку, має бути базований на інших ідеологічних і методологічних засадах. Складові “європейського спадку” можуть бути плідно використовувані, лише якщо спиратимуться на розуміння Європи



як складного результату подвійного руху численних поєднань і пристосувань, подвійної мережі зв'язків, що створила Європу. Перша складова цієї мережі – це сукупність зв'язків, які європейські нації підтримують між собою – обмінюють, запозичують і “перекладають” у широкому розумінні в усіх галузях – політичній, інституційній, художній, технічній, науковій. Ця перша складова мережі є, таким чином, сукупністю регіональних і національних сутностей, які поєднані між собою і які часто утворювалися, не без зіткнення та опорів, унаслідок найрізноманітніших процесів пристосування. Друга ж складова подвійної мережі зв'язків – це система стимулів, у першу чергу, інституційних, що йшла протягом усієї історії Європи “згори” – від тих сил, які намагалися реалізувати різні варіанти “інтеграційних проєктів” на теренах континенту – від влади Юлія Цезаря, Карла Великого, протистояння Франції та Священної Римської Імперії, Британії та Іспанії, Наполеонівських воєн, творення Священного Союзу, Ліги Націй тощо, і яка сьогодні продовжує йти від проєкту європейської інтеграції в рамках ЄС.

Такий підхід, зазначає М. Крепон, означає відокремлення “європейської належності” від будь-якої моногенеалогії, протиставлення її гомогенній ідентичності, що відсилає до примордіалізму та формування її на основі конститутивної гетерогенної ідентичності. Він підкреслює, що таке тлумачення ідентичності надає сутнісно відносного змісту та принципово іншої функції “європейському спадку” – ідеям демократії, прав людини, правової держави, вільного ринку: європейський проєкт не зможе обійтися без постійного запитування про умови зв'язку, який він повинен підтримувати з тим, що лежить в його основі і має відтворюватися за будь-яких варіацій тлумачення проєкту – з тим, що завжди мислилося і визначалося як “європейський спадок”. Європейський проєкт може жити в постійному пошуку інституційних форм своєї реалізації: принципів, закладених у засновницькі договори, системи побудови інституцій, засад економічної, соціальної, міграційної політики, пошуку того, яка саме система освіти та юстиції відповідатиме складному викликові цієї гетерогенності – лише будучи обмеженим засадами своєї ідентичності, тобто складовими “європейського спадку”. За такою ідентичністю М. Крепон визнає важливе функціональне значення, оскільки європейський проєкт – це проєкт поєднання відновлюваних на кожному історичному етапі відмінностей і відповідних даному етапу способів згуртування цих відмінностей, базованих на європейській політико-культурній спадщині. Ця ідентичність сформувалась, відтворюється та весь час переформатовується завдяки наявності комунікативного поля, що утворилося у процесі циркуляції ідей, товарів, капіталів, і ніяк не пов'язане з наявністю чи відсутністю спільної мови в лінгвістичному розумінні, оскільки створюється не завдяки їй, а завдяки семіотичній мові культури. Отже, таке комунікативне поле для свого збереження передбачає постійну циркуляцію, обмін практик. При цьому зазначені зв'язки мають виражено конститутивний характер – вони формуються не поступово, природним шляхом, а конструюються, започатковуються та розвиваються завдяки імпульсам, що йдуть з інтеграційного центру.

Хоча німецький соціолог П. Краус [6] працює незалежно від досліджень М. Крепона, його думки щодо специфіки європейської ідентичності дуже близькі до викладених вище. Він називає таку ідентичність “культурною ідентичністю”, але поняття “культурна” прив’язує не до примордіалістського тлумачення культури, а до того факту, що ця ідентичність є “вираження політично інституціоналізованих культурних практик”. Таким чином, основний акцент, разом з М. Гібернау та М. Крепоном, він робить на політичній інституціоналізації ядра європейської ідентичності [Там же, с. 38].

Культурна основа європейської ідентичності, за П. Краусом, – це набір колективних практик, які є посилено інституціоналізовані, причому інституціоналізація носить політичний характер. Зазначені інститути та інституції включають низку феноменів. Типовими прикладами культурної ідентичності, інституціоналізованої політичними засобами в сучасному суспільстві є публічна візуалізація міфів, історії в пам’ятниках, музеях, назвах вулиць, поштових марках, монетах і банкнотах; освітні програми, складові релігійної ідентифікації, які отримують якусь форму офіційного захисту; публічні вірування, які мають секулярний характер (сюди можна віднести, зокрема, й демократичні принципи); офіційно визнані та “стандартизовані” мови тощо. При цьому, підкреслює П. Краус, культурна ідентичність у результаті слугує як інституційно укорінений когнітивний і нормативний шаблон для політичної комунікації; вона може розглядатися як оречевлена чи “структурна” комунікативна рамка, яка робить внесок у спільну розбірливість взаємодії членів політичної спільноти. Отже, так само, як і М. Крепон, П. Краус підкреслює, що єдиний комунікативний простір формується не на базі лінгвістичної єдності, а на базі єдності системи соціокультурних знаків. При цьому комунікативний простір, породжений такою ідентичністю, не витворює закритої системи значень. Комунікація включає можливість різних точок зору, індивідуальних тлумачень, зону незгоди. Культура структурує сферу спільного знання, але вона не виключає конфліктів щодо змісту та інтерпретації цих знань. Культурні ідентичності не містять у собі заздалегідь заготовані відповіді на питання; швидше, вони пропонують змінний репертуар орієнтацій для тих, хто вступає у контакт з такими питаннями. Однак цей “репертуар” являє собою доволі жорстке ядро, яке носіями гнучкої культурної ідентичності має сприйматися як належне. Ідентичність включає в себе “базу”, яку члени політичної спільноти вивчають у процесі соціалізації в цій спільноті. І саме тому, що відповідна “база” сприймається як належне, вона відіграє визначальну роль у творенні та відтворенні інституційної структури. Остання ж, у свою чергу, виступає опорою для збереження, відтворення та оновлення “базисної” ідентичності.

Ідентичності, які відіграють інструментальну роль у творенні сучасних політичних спільнот, є сконструйованими: вони створюються шляхом символічного “процесування” культурних інгредієнтів у контексті соціальної інтеракції. Релевантним є питання не про те, чи є ідентичність сконструйованою, а про те, хто формує та оприлюднює ті інституційні засади, за якими відбуваються соціальні

інтерації, які “оживлюють” та систематизують культурні символи, а також яким є зміст цих інституційних засад. Отже, “базис” інтерації – культурна ідентичність – у решті решт перетворюється на проблему політики та державного управління.

Докладне вивчення методологічних засад і змістовного наповнення європейської ідентичності ставить перед дослідником, що працює в рамках науки “державне управління”, завдання дослідження конкретних інституційних форм реалізації європейської ідентичності в рамках ЄС та аналіз можливості використання цього досвіду в українському контексті.

Література:

1. *Гібернау М.* Ідентичність нації / М. Гібернау. – К. : Темпора, 2012. – 304 с.
2. *Киридон А.* Пошук ідентичності в “Європі без кордонів”: між націоналізмом та космополітизмом / А. Киридон, С. Троян // Д. Ментальні Вояковський кордони в Європі без кордонів ; пер. з польськ. – К. : Ніка-Центр, 2012. – С. 9–40.
3. *Козловски П.* Культура постмодерна / П. Козловски ; пер. с нем. – М. : Республика, 1997. – 240 с.
4. *Крепон М.* Європейські іншості / М. Крепон ; пер. з фр. – К. : Укр. Центр духов. культури, 2011. – 184 с.
5. Міжкультурний діалог / за ред. О. Беглій і К. Дисі. – К. : Дух і літера, Центр польських і європейських студій НаУКМА, 2009. – .
- Т. І. Ідентичність. – 464 с.
6. *Kraus P. A.* A Union of Diversity: Language, Identity and Polity-Building in Europe / P. A. Kraus. – Cambridge : Cambridge University Press, 2008. – 230 p.

*Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.*

УДК 351.83

*В. І. ЯЦКІН*

**ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН  
У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ  
ПРОБЛЕМ ОХОРОНИ ПРАЦІ**

*Досліджено зарубіжний досвід державного регулювання питань охорони праці. Проаналізовано досвід Великобританії та США щодо формування та реалізації державних стратегій у відповідній сфері.*

**Ключові слова:** охорона праці та здоров’я працівників, безпека виробничих процесів, умови праці, державна стратегія, соціальне партнерство, корпоративна відповідальність.

*The article is devoted to the study of foreign countries experience in occupational safety and health public regulation. The analysis of Great Britain and the USA experience of formation and implementation of State strategies in this field is done.*

**Key words:** occupational safety and health, productive process safety, labor conditions, State strategy, social partnership, corporate responsibility.

В умовах становлення та розвитку ринкових відносин у державі, переходу від адміністративно-командних методів управління суспільними відносинами до ринкових, плюралізму форм власності на засоби виробництва державне регулювання охорони праці потребує нових концептуальних підходів. Головною цінністю будь-якої правової держави є її громадяни, що обумовлює пріоритет життя й здоров'я працівників відносно результатів виробничої діяльності.

Проголосивши в Конституції України життя й здоров'я людини найвищою соціальною цінністю, гарантувавши їй право на належні, безпечні та здорові умови праці, держава поклала на себе зобов'язання забезпечити всім громадянам захист їх здоров'я й життя у процесі виробничої діяльності. Відповідний обов'язок полягає в законодавчому закріпленні правових норм, що визначають умови та порядок реалізації конституційного права громадян на безпечні умови праці, юридичні засоби охорони цього права, а також захисту в разі його порушення.

Проблеми державного регулювання у сфері охорони праці традиційно привертають увагу фахівців у галузі науки державного управління. Окремі її аспекти досліджували Г. Атаманчук, В. Гаращук, В. Жернаков, В. Костилов, Т. Маматова, М. Осійчук, Н. Нижник, О. Полінець, В. Собченко, О. Сушинський, Г. Чанишева, В. Шестак та ін.

У сучасній науці особливо наголошується на багатоаспектності феномена охорони праці, який одночасно трактується як соціальне, економічне та правове явище, вкрай важливе для гармонійного розвитку кожного індивіда, процвітання суспільства й держави. Так, досліджуючи сутність феномену охорони праці, П. Ізуїта звертає увагу на те, що соціальне значення охорони праці полягає у збереженні трудових ресурсів держави, працездатності та трудового довголіття людини, захисті її від виробничої шкоди та професійних захворювань. Крім того, дослідник виокремлює правову категорію охорони праці, зорієнтовану на забезпечення безпечних та здорових умов праці [1].

Незважаючи на те, що питання державного регулювання охорони праці досліджувались численними вітчизняними та зарубіжними науковцями, на цей час все ще існує реальна необхідність наповнення державної політики у відповідній сфері конкретним змістом, який би враховував потреби сучасного демократичного суспільства й реально забезпечував реалізацію конституційного права громадян на здорові й безпечні умови праці.

У цьому зв'язку особливого значення набуває критичне дослідження досвіду зарубіжних країн у сфері державного регулювання питань охорони праці, що і є основним завданням даної публікації.

Проблеми охорони праці й здоров'я працівників завжди посідали вагоме місце в державних стратегіях країн Європейського Союзу, США, Канади та ін. Так, досить цікавим і гідним детального висвітлення видається досвід Великобританії та США у відповідній сфері.

У 2004 р. у Великобританії було затверджено “Стратегію безпеки та гігієни праці до 2010 р. й на наступний період” (далі – Стратегія). Стратегія проголошує безпечну працю та здоров'я працівників одним з головних пріоритетів цивілізованого суспільства. Серед завдань Стратегії – зниження вже до 2010 р. рівня смертності та важких травм на виробництві на 10 %, професійних захворювань – на 20 %, втрат робочого часу з причини захворювань – на 30 % [5].

Автори Стратегії виходили з того, що з часів прийняття в 1974 р. “Закону про охорону здоров'я працівників та безпеку праці” у світі відбулись серйозні зміни, що обумовило необхідність модернізації системи охорони праці. Так, у Великобританії значно зросла кількість малих підприємств (понад 90 % з 3,5 млн англійських компаній мають штат співробітників, що не перевищує 10 осіб). Збільшилась кількість працівників, зайнятих неповний робочий день. Жінки становлять близько 52 % від загальної чисельності робочої сили [Там же]. Частка ринкового сегменту, представленого сферою послуг, повсякчас зростає, у той час, як індустріальний сектор зазнає впливу потужної міжнародної конкуренції, що призводить до постійного відтоку з країни промислових підприємств.

У цьому зв'язку урядом Великобританії було сформульовано стратегічне завдання щодо розробки нових шляхів підвищення рівня культури й безпеки праці. Особливий акцент робився на необхідності усвідомлення роботодавцями своєї відповідальності за умови праці на підприємстві й необхідності залучення найманих працівників у процеси управління питаннями гігієни й охорони праці, оскільки здоров'я працівників і безпека робочих місць є системним елементом сучасного конкурентоспроможного бізнесу.

Особливе місце у Стратегії приділено питанням охорони праці на підприємствах публічного сектора, який за задумом авторів повинен стати прикладом для наслідування щодо організації безпечних та здорових умов праці.

Реалізація Стратегії покладена на Комісію з питань охорони праці (далі – Комісія), підвідомчу міністерству праці й пенсійного забезпечення Великобританії. Значну увагу в Стратегії приділено розвитку соціального діалогу й соціального партнерства (з профспілками, бізнес-асоціаціями, неурядовими організаціями), а також установленню тісного співробітництва з регіональним та місцевим рівнями влади.

У тексті документа поміж іншого зазначається, що метою Стратегії є не створення суспільства без ризиків, а будівництво спільноти, здатної правильно оцінювати, усвідомлювати й управляти ризиками. Безпека праці є колективною відповідальністю, значна роль в якій відводиться самому працівникові [Там же].

Видається за доцільне зупинитись також на окремих аспектах діяльності Комісії з розповсюдження інформації, пов'язаної з питаннями охорони праці,

серед найманих працівників і роботодавців. Зазначений орган видає значну кількість інформаційних матеріалів, розрахованих на різні цільові аудиторії, в яких у простій та доступній формі викладаються основні вимоги “Закону про охорону здоров’я працівників та безпеку праці”. Так, процедура оцінки ризиків на підприємстві розписана крок за кроком (“п’ять кроків оцінки ризиків”) [3].

Результати оцінки ризиків заносяться до спеціальної реєстраційної карти для подальшого аналізу й контролю. Передбачено складання плану заходів щодо зниження та ліквідації загроз здоров’ю робітників. Таким чином, досягається необхідний рівень контролю факторів, що містять у собі загрозу здоров’ю та безпеці співробітників і одночасно створюється система управління професійними ризиками, яка охоплює кожне робоче місце у Великобританії та постійно оновлюється.

Окремого аналізу потребує також значний досвід Великобританії щодо політики стимулювання розвитку культури корпоративної соціальної відповідальності в бізнес-середовищі, за рахунок чого ефективно вирішуються численні питання охорони праці. Керівникам підприємств, членам рад директорів і правління регулярно направляються роз’яснення, де в лаконічній формі викладаються їх обов’язки у сфері охорони праці та описуються переваги здорових умов праці для ведення успішного бізнесу.

У США стратегія охорони праці й безпеки робочих місць є частиною “Стратегічного плану Департаменту праці Сполучених Штатів на 2006 – 2011 рр.” [6]. У зазначеному документі відображено основні напрямки роботи федерального відомства, відповідального за політику у сфері праці, згідно з головними викликами XXI ст. Сприяння процесам створення на підприємстві безпечних та здорових умов праці є третьою з чотирьох стратегічних цілей уряду США у сфері праці. Задля досягнення цієї мети Департамент праці США планує розробити нові, інноваційні підходи щодо реалізації законів і програм, спрямованих на захист здоров’я й трудових прав працівників.

У документі зокрема зазначається, що з часу прийняття в 1970 р. “Федерального закону про охорону здоров’я працівників і безпеку праці”, у частині досягнення третьої стратегічної мети, США зіштовхується з новими викликами, пов’язаними з демографічними змінами, тероризмом і вичерпанням запасів природних ресурсів тощо. Американські спеціалісти прогнозують у найближчі два десятиріччя зростання попиту на кам’яне вугілля як одне з основних джерел енергетичної безпеки країни. Згідно з прогнозами спеціалістів, у зв’язку зі зростаючим попитом з боку підприємств, що працюють у сфері енергетики, металургії, транспорту, будівництва, хімічної промисловості тощо, гірничодобувна промисловість зазнає значного розвитку. На основі відповідних прогнозів Департамент праці США розробляє довгострокові стратегії, спрямовані на охорону праці більш ніж 300 тис. робітників, безпосередньо зайнятих у зазначеному секторі економіки [2].

Слід окремо наголосити, що гірничодобувна промисловість традиційно знаходиться в зоні особливої уваги уряду США. Так, у 1977 р. було затверджено “Федеральний закон про охорону здоров’я й безпеку праці на шахтах”. У 2006 р. було прийнято новий закон, що є одним зі значних нормативних актів у сфері охорони праці в цьому секторі промисловості. За період з 2000 по 2005 рр. США вдалося знизити рівень виробничого травматизму в гірничодобувній промисловості на 35 %, у той час, як у цілому по промисловості цей показник знизився на 23 % [2].

Окрім загальної адміністрації у сфері охорони праці з метою реалізації зазначеного федерального закону про охорону праці на шахтах у 1977 р. було створено спеціальну галузеву адміністрацію з питань охорони праці (далі – Адміністрація). В Адміністрації діє цілодобова “гаряча лінія”, на яку надходять скарги щодо порушень у сфері охорони праці. Незалежно від форми подачі скарги (телефон, інтернет, письмове звернення тощо), остання є підставою для негайної перевірки, за умов наявності в ній інформації щодо місця і факту загрози здоров’ю людей. Показником результативності роботи Адміністрації є щорічне зниження кількості нещасних випадків на виробництві й скорочення на 50 % за останні п’ять років втрат робочого часу з причин аварій [4].

Поряд з жорсткими санкціями за порушення законодавства з охорони праці (штрафи за перше порушення сягають 250 тис. дол., за повторне – 500 тис. дол.), у країні діють спеціальні федеральні програми щодо охорони праці й здоров’я працівників (галузеві програми в секторах підвищеного виробничого ризику, програми стратегічного партнерства, консультаційні та навчальні програми, тренінги, гранти тощо).

Зазначимо, що ефективність виконання законодавства у сфері охорони праці у значному ступені залежить від діяльності інспекції з питань праці (у нашій країні ці функції виконує Державна інспекція з питань праці). Хоча законодавство й надає таким органам значні повноваження, на практиці останні досить часто зіштовхуються зі значними труднощами. Існує значна кількість причин, що обумовлюють відповідну ситуацію, а саме: відсутність або недостатня розробленість механізму притягнення до відповідальності осіб, що перешкоджають роботі інспекторів, складність процедури застосування законодавчих санкцій тощо.

Вимоги міжнародних норм і стандартів у сфері охорони праці передбачають вирішення таких першочергових завдань, як створення безпечних умов праці, запобігання виробничим травмам і захворюванням, гарантування безпеки продукції та послуг. Відповідати вимогам цих норм і стандартів означає вирішувати питання, пов’язані з охороною та гігієною праці, на всіх етапах процесу виробництва. При цьому вирішального значення набуває практика використання державою економічних важелів, політики стимулювання та розвитку в суспільстві культури корпоративної відповідальності.

Отже, забезпечення ефективного розвитку системи охорони праці на державному рівні та її впровадження на кожному окремому підприємстві надасть

зможу створити безпечні умови праці за рахунок профілактики професійних захворювань і травмувань, продовження терміну активної працездатності тощо. З метою забезпечення дієвого державного регулювання у сфері охорони праці особливо важливою є скоординована й ефективна співпраця структур, задіяних у відповідній системі, розвиток соціального партнерства та діалогу, постійна взаємодія з роботодавцями та працівниками, заходи з роз'яснення та поширення положень, які стосуються безпечної життєдіяльності працівника в умовах виробничого середовища

У цьому зв'язку критичне переосмислення кращого досвіду зарубіжних країн у сфері охорони праці та його адаптація до вітчизняного контексту, здатні значно прискорити впровадження дієвого механізму формування та реалізації державної політики у сфері охорони праці в Україні. Зважаючи на значну комплексність досліджуваної проблеми та її значення для подальшого розвитку процесів становлення інформаційної економіки в нашій країні, продовження наукових розвідок у вказаному напрямі видається вкрай важливим та актуальним.

#### Література:

1. *Ізуїта П.* Основні напрями удосконалення правового регулювання охорони праці в умовах ринкової економіки / П. О. Ізуїта // Юридичний вісник Причорномор'я. – 2011. – № 1(1) – С. 255–267.
2. Bureau of labor statistic / United States Department of labor [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dol.gov/>.
3. Five steps to risk assessment / Health and Safety Executive [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hse.gov.uk/pubns/indg163.pdf>.
4. Injuries, Illnesses, and Fatalities // Occupational Safety and Health Summary data / Bureau of labor statistic / United States Department of labor [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bls.gov/iif/oshsum1.htm>.
5. Policy and guidance on reducing risks as low as reasonably practicable in Design / Health and Safety Executive [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hse.gov.uk/risk/theory/alarp3.htm#a3>.
6. Strategic Plan for Fiscal Years 2006 – 2011/ United States Department of labor [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dol.gov/>.

*Надійшла до редколегії 12.09.2013 р.*



## ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Андріянова Ю. В.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Артеменко А. Г.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Бублій М. П.* доцент кафедри економіки праці та управління персоналом ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Бульба В. Г.* декан факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Валенкевич Л. П.* доцент кафедри управління Сумського державного університету, к.е.н., м. Суми
- Вітренко-Хрустальова Т. М.* здобувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Владимиров М. В.* здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Воробйова І. В.* ст. наук. співроб. науково-дослідної лабораторії морально-психологічного супроводження службово-бойової діяльності внутрішніх військ Академії внутрішніх військ МВС України, к.психол.н., с.н.с., м. Харків
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц. м. Харків
- Горбик О. В.* здобувач кафедри права і європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Гуськова І. Б.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Гуштик Н. П.* аспірант кафедри управління проектами ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Даудова Г. В.* доцент кафедри філософії та політології ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м.Харків
- Дегтяр О. А.* ст. викл. кафедри обліку і аудиту ХНАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Дорошенко В. С.* академік Української академії наук, к.і.н., м. Київ
- Дульфан С. Б.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Золотарьов В. Ф.* професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації ХарРІ НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Клименко С. П.* аспірант кафедри управління національним господарством НАДУ, м. Київ
- Клімушин П. С.* доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ХарРІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Коваленко Н. В.* ст. викл. кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Колесникова К. О.* аспірант кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Коновалов Л. С.* начальник управління державної служби Головного управління державної служби України у Харківській області, м. Харків

- Котуков О. А.* доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.соціол.н., доц., м. Харків
- Криштанович М. Ф.* докторант кафедри європейської інтеграції і права ЛРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Львів
- Кротінов В. О.* здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування Івано-Франківського національного технічного університету нафти і газу, м. Івано-Франківськ
- Кутьков В. П.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Ларіна Н. Б.* перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, к.пед.н., м. Київ
- Мацегора Я. В.* ст. наук. співроб. науково-дослідної лабораторії морально-психологічного супроводження службово-бойової діяльності внутрішніх військ Академії внутрішніх військ МВС України, к.психол.н., с.н.с., м. Харків
- Медвідь М. М.* заступник начальника навчально-методичного центру – начальник відділу методичного забезпечення навчального процесу Академії внутрішніх військ МВС України, к.е.н., с.н.с., м. Харків
- Меляков А. В.* докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, к.і.н., доц., м. Харків
- Мельникова К. І.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, к.е.н., проф., м. Харків
- Міненко В. Л.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Мусєєв М. С.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, голова адміністрації Ленінського району Харківської міської ради, м. Харків
- Назаренко В. Ю.* головний інспектор відділу державного нагляду з питань техногенної безпеки Головного управління Держтехногенбезпеки в Харківській обл.
- Огурцова О. В.* слухач ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Онищенко Ю. М.* викладач кафедри захисту інформації факультету підготовки фахівців для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми ХНУВС, м. Харків
- Орел Ю. Л.* доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Орлов О. В.* завідувач кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Панасенко І. О.* керівник групи по роботі з фізичними особами відділу претензійно-позовної роботи юридичного департаменту комунального підприємства “Харківводоканал”, здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Пахомова О. М.* здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Помаза-Пономаренко А. Л.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Попова А. А.* аспірант кафедри економіки, організації та планування діяльності підприємства ХНЕУ, м. Харків

- Поступна О. В.* доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- 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
- Садковий В. П.* ректор Національного університету цивільного захисту України, к.психол.н., проф., м. Харків
- Селютіна Н. Ф.* доцент кафедри соціології управління ДонДУУ, к.держ.упр., доц., м. Донецьк
- Серьогіна Н. К.* доцент кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Дніпропетровськ
- Солових В. П.* професор кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Статівка Н. В.* доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Степаненко С. В.* докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Сухінін Д. В.* докторант ДРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Дніпропетровськ
- Терещенко Д. А.* доцент кафедри менеджменту ХНУБА, к.держ.упр., м. Харків
- Третьяк М. В.* здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, голова Харківської районної ради Харківської області, м. Харків
- Федоренко А. С.* аспірант кафедри фінансів ДонДУУ, м. Донецьк
- Філіпчук В. О.* аспірант кафедри європейської інтеграції НАДУ, м. Київ
- Фінкільштейн О. В.* аспірант кафедри управління Сумського державного університету, м. Суми
- Чикаренко І. А.* начальник управління з навчальної та методичної роботи ДРІДУ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Дніпропетровськ
- Чумакова О. О.* аспірант кафедри оподаткування ХНЕУ, м. Харків
- Швидун В. М.* докторант кафедри філософії, соціології державного управління ДРІДУ НАДУ, к.пед.н., доц., м. Дніпропетровськ
- Шурма І. М.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Юр'єва О. І.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Яцкін В. І.* аспірант кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, м. Харків

## CONTRIBUTORS

- Andrianova Yu. V.* Postgraduate Student of Public Administration and Local Self-Government Department, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Artemenko A. H.* Postgraduate Student of Public Administration and Local Self-Government Department, ORI NAPA, Odessa
- Bublii M. P.* Associate Professor of Personnel Management and Labor Economics Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Bulba V. G.* Dean Of Faculty for MPA training, KRI NAPA, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Valenkevych L. P.* Associate Professor of Administration Department, Sumy State University, PhD in Economics, Sumy
- Vitrenko-Khrustaliyova T. M.* Seeker of a PhD degree of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Vladymyrov M. V.* Seeker of a PhD degree of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Vorobiova I. V.* Senior scientific worker, scientific and research laboratory of moral and psychological assistance to combat activity of internal troops, Academy of internal troops, Ministry of Military Forces, PhD in Psychology, Kharkiv
- Honcharenko M. V.* Associate Professor of Economic Theory and Finances Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Horbyk O. V.* Seeker of a PhD degree of Law and European Integration Department, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Huskova I. B.* Postgraduate student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Hushtyk N. P.* Postgraduate student of Project Management Department, LRI NAPA, Lviv
- Daudova H. V.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Diehtiar O. A.* Senior lecturer of Audit and Accounting Department, Kharkiv National Automobile and Highway University, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Doroshenko V. S.* Ukrainian Academy of Science, PhD in History, Kyiv
- Dulfan S. B.* Postgraduate student of Regional Development and Local Self-government, KRI NAPA, Kharkiv
- Zolotariov V. F.* Full Professor of Regional Development and Local Self-Government Department, Deputy Director of Short-term Qualification Improvement, KRI NAPA, PhD in Economy, Associate Professor, Kharkiv
- Klymenko S. P.* Postgraduate student of National Economy Administration Department, NAPA, Kyiv
- Klimushyn P. S.* Associate Professor of Public Administration Informatization Department, PhD in Technology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalenko N. V.* Senior Lecturer of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kolesnykova K. O.* Postgraduate Student of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Konovalov L. S.* Head of Department for Public Service, Main Department for Public Service of Ukraine in Kharkiv Region, Kharkiv

- Kotukov O. A.* Associate Professor of Political Science and Philosophy Department, PhD in Sociology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Kryshchanovych M. F.* Deputy Head of Public Security Administration of the Ministry of Internal Affairs in Lviv Region, PhD in Public Administration, Lviv
- Krotinov V. O.* Seeker of a PhD degree of Public Administration and Local Self-government Department, Ivano-Frankovsk National Technical Oil and Gas University, Ivano-Frankovsk
- Kutkov V. P.* Seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Larina N. B.* Prime Deputy Director, Institute for In-Service Training for Senior Executives, Deputy Head of Parliamentarism and Political Management Department, Associate Professor, NAPA, Kyiv
- Matsehora Ya. V.* Senior scientific worker, scientific and research laboratory of moral and psychological assistance to combat activity of internal troops, Academy of internal troops, Ministry of Military Forces, PhD in Psychology, Kharkiv
- Medvid M. M.* Deputy Head of Methodological Center – Head of Methodological Educational Process Department, Academy of Internal Armed Forces, Ministry of Internal Affairs of Ukraine, senior scientific associate, PhD in Economics, Kharkiv
- Meliakov A. V.* Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in History, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Melnykova K. I.* Full Professor of Personnel Management and Labor Economics, KRI NAPA, PhD in Economics, Professor, Kharkiv
- Minenko V. L.* Full Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Mysyeyev M. S.* Postgraduate Student of Political Science and Philosophy Department, KRI NAPA, Head of Administration in Leninskyi District of Kharkiv Municipal Council, Kharkiv
- Nazarenko V. Yu.* Chief Inspector of Public Supervision Department for Technogenic Security, Central Administration of Public Technogenic Security in Kharkiv Region
- Ohurtsova O. V.* MPA student of KRI NAPA, Kharkiv
- Onyshchenko Yu. M.* Lecturer of the Informational Security Department, Faculty for Training Specialists for Combating Computer Related Crime and Human Trafficking Departments, KNUiA, Kharkiv
- Orel Yu. L.* Associate Professor of Personnel Management and Labour Economy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Orlov O. V.* Head of Public Administration Informatization Department, PhD in Technology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Panasenko I. A.* leader of group on work with the physical persons of department of claim-lawsuit work of legal department of communal enterprise of “Kharkovvodokanal”, external doctorate student of the department of economy theory and finance KRI NAPA, Kharkov
- Pakhomova O. M.* Seeker of PhD Degree of Regional development and Local Self-government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Pomaza-Ponomarenko A. L.* Postgraduate student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Popova A. A.* Postgraduate student of Economics, Organization and Planning of the Enterprise Activity, Kharkiv National University of Economics, Kharkiv

- Postupna O. V.* Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- 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
- Sadkovyi V. P.* Rector of National University of Civil Defence of Ukraine, PhD in Psychology, Professor, Kharkiv
- Seliutina N. F.* Associate Professor, Sociology of Management Department, Donetsk State University of Management, PhD in Public Administration, Associate Professor, Donetsk
- Seriogina N. K.* Associate Professor of Management and Project Management Department, DRI NAPA, PhD in Public Administration, Dnipropetrovsk
- Solovukh V. P.* Full Professor of Political Science and Philosophy Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Stativka N. V.* Full Professor of Personnel Management and Labour Economics Department, Doctor of Public Administration, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Stepanenko S. V.* Doctoral student of Institute of Public Administration and Local Government Issues, PhD in Public Administration, NAPA, Kyiv
- Sukhinin D. V.* Seeker of a Doctoral Degree of Management and Project management Department, DRI NAPA, PhD in Public Administration, Dnipropetrovsk
- Tereshchenko D. A.* Associate Professor of Management Department, Kharkiv National University of Building and Architecture, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Tretiak M. V.* Head of Kharkiv District Council of Kharkiv Region, Seeker of PhD Degree of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Fedorenko A. S.* Postgraduate Student of Finance Department, Donetsk State University of Administration, Donetsk
- Filipchuk V. O.* Postgraduate Student of European Integration Department, NAPA, Kyiv
- Finkilstein O. V.* Postgraduate Student of Administration Department, Sumy State University, Sumy
- Chykarenko I. A.* Head of Educational and Methodical Work Department, PhD in Public Administration, Associate Professor, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Chumakova O. O.* postgraduate of Taxation Department at Kharkiv National University of Economics, Kharkiv
- Shvydun V. M.* Doctoral Student of Philosophy and Sociology of Public Administration Department, DRI NAPA, PhD in Pedagogy, Associate Professor, Dnipropetrovsk
- Shurma I. M.* Seeker of a PhD degree of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Yurieva O. I.* Postgraduate Student of Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Yatskin V. I.* Postgraduate Student of Personnel Management and Labor Economics Department, KRI NAPA, Kharkiv

## ЗМІСТ

<b>РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b> .....	3
<i>Орлов О. В., Онищенко Ю. М.</i> Актуальні напрями державної політики України у сфері боротьби з кіберзлочинністю .....	3
<i>Солових В. П.</i> Політико-адміністративні відносини в демократичній державі .....	9
<i>Бублій М. П.</i> Координація діяльності органів державної влади під час здійснення контрольних функцій .....	16
<i>Даудова Г. В.</i> Проблеми участі жінок у державному управлінні: гендерний аспект .....	24
<i>Дегтяр О. А.</i> Інформаційно-аналітичне забезпечення прийняття управлінських рішень у діяльності органів державної влади .....	30
<i>Дорошенко В. С.</i> Людина та родина – найвищі пріоритети державотворення .....	36
<i>Клімушин П. С.</i> Електронна комунікація як механізм розвитку інноваційно орієнтованого суспільства .....	43
<i>Котуков О. А.</i> Соціальний простір як об’єкт державного управління .....	50
<i>Ларіна Н. Б.</i> Інформаційні відносини суспільства і суб’єктів державно-адміністративної та політичної діяльності .....	59
<i>Медвідь М. М., Мацегора Я. В., Воробйова І. В.</i> Обґрунтування необхідності проведення організаційно-штатних заходів щодо вдосконалення структури вербувальних підрозділів і підходів до професійно-психологічного відбору на посади вербувальників .....	67
<i>Селютіна Н. Ф.</i> Можливості та обмеження застосування соціокультурного підходу у сфері державного управління .....	75
<i>Степаненко С. В.</i> Підвищення ефективності процесів суспільного відтворення та використання національного багатства .....	81
<i>Чикаренко І. А.</i> Принципи формування системи забезпечення конкурентоспроможності муніципального утворення .....	89
<i>Швидун В. М.</i> Аналіз поняття “післядипломна педагогічна освіта” в контексті інтеграції освітніх систем .....	98
<i>Гуштик Н. П.</i> Нормативно-правове регулювання діяльності будівельної галузі України в умовах кризи .....	105
<i>Колесникова К. О.</i> Публічне адміністрування в Україні: огляд літературних джерел .....	112
<i>Кутьков В. П.</i> Організаційне забезпечення маркетингового механізму державного управління розвитком регіону .....	119
<i>Мусєєв М. С.</i> Особливості використання програмно-цільового підходу в управлінні розвитком міської інфраструктури .....	127
<i>Феодоренко А. С.</i> Політичний PR у державному управлінні .....	136
<i>Владимиров М. В.</i> Комунікативні аспекти політичної модернізації суспільних відносин .....	141
<b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b> .....	149
<i>Міненко В. Л.</i> Теоретико-методологічні засади узгодження взаємодії механізмів державного регулювання і саморегулювання ринку праці .....	149
<i>Валенкевич Л. П., Фінкільштейн О. В.</i> Аналіз сучасних рейтингів вищих навчальних закладів як інструменту оцінки якості вищої освіти .....	156
<i>Гончаренко М. В.</i> Еволюція сутності фінансового потенціалу розвитку територій .....	163

<i>Ревенко О. В., Ревенко Т. В.</i> Податкові наслідки інтеграційних процесів України ....	171
<i>Орел Ю. Л.</i> Сучасні механізми державної підтримки економічного розвитку регіонів .....	180
<i>Садковий В. П.</i> Механізми управління та вдосконалення професійної освіти в сучасному українському суспільстві .....	190
<i>Вітренко-Хрустальова Т. М.</i> Напрямки вдосконалення механізму державного регулювання інноваційного розвитку економіки України .....	195
<i>Клименко С. П.</i> Основні підходи до аналізу причин і чинників тінізації економіки України .....	202
<i>Коваленко Н. В.</i> Когерентність ринку нерухомості в сучасному економічному просторі .....	208
<i>Коновалов Л. С.</i> Основні процедури механізму державного аудиту ефективності використання публічних коштів .....	216
<i>Помаза-Пономаренко А. Л.</i> Економічний механізм державного регулювання земельно-орендних відносин: аналіз стану функціонування .....	223
<i>Попова А. А.</i> Факторний аналіз стану соціально-трудоових відносин .....	231
<i>Шурма І. М.</i> Напрямки вдосконалення системи державного управління соціальним захистом осіб з обмеженими можливостями .....	238
<i>Назаренко В. Ю.</i> Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні .....	245
<i>Юр'єва О. І.</i> Сучасні проблеми державного управління податковим боргом .....	253
<i>Панасенко І. О.</i> Житлово-комунальне господарство як об'єкт державного регулювання .....	262
<i>Чумакова О. О.</i> Податкова політика у сфері трансфертного ціноутворення: економічна ефективність і тонка капіталізація .....	273

## **НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ .....**

<i>Статівка Н. В., Мельникова К. І., Терещенко Д. А.</i> Чинники формування трудового потенціалу посадових осіб місцевого самоврядування .....	283
<i>Меляков А. В., Поступна О. В.</i> Політика формування історичної пам'яті: приклади реалізації на місцевому рівні .....	293
<i>Сухінін Д. В.</i> Відмінності між моніторингом, оцінюванням і контролем у системі органів місцевого самоврядування .....	301
<i>Андріянова Ю. В.</i> Причини та чинники виникнення конфліктів в органах місцевого самоврядування .....	308
<i>Артемко А. Г.</i> Проблема фінансової забезпеченості малих міст України як стимул для посилення бюджетної децентралізації .....	315
<i>Дульфан С. Б.</i> Взаємодія з громадськістю як складова розвитку міста .....	322

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ .....**

<i>Золотарьов В. Ф., Огурцова О. В.</i> Організаційно-кадрове забезпечення місцевих органів виконавчої влади .....	329
<i>Серьогіна Н. К.</i> Моделювання професіоналізму державних службовців на засадах компетентнісного підходу .....	336

## **ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА .....**

<i>Бульба В. Г., Третяк М. В.</i> Зарубіжний досвід державного регулювання соціальної відповідальності бізнесу .....	343
--	-----



---

<i>Криштанович М. Ф.</i> Державне управління діяльністю органів внутрішніх справ у боротьбі з організованою злочинністю як важлива умова забезпечення національної безпеки України .....	350
<i>Горбик О. В.</i> Удосконалення інституційних засад державного управління у сфері формування фондового ринку Європейського Союзу .....	357
<i>Гуськова І. Б.</i> Сучасний закордонний досвід управління комунальною власністю .....	365
<i>Кротінов В. О.</i> Інституції Європейського Союзу у сфері охорони права та здійснення правосуддя .....	373
<i>Пахомова О. М.</i> Зарубіжний досвід впливу органів місцевого самоврядування на формування соціальності неповнолітніх .....	379
<i>Філіпчук В. О.</i> Європейська ідентичність: методологічні підходи тлумачення та особливості змістовного наповнення .....	386
<i>Яцкін В. І.</i> Досвід зарубіжних країн у сфері державного регулювання проблем охорони праці .....	395
<b>ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ</b> .....	401

## CONTENTS

<b>DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE</b> .....	3
<i>Orlov O. V., Onyshchenko Yu. M.</i> Actual Trends of State Policy of Ukraine in Combating Computer Related Crimes .....	3
<i>Solovukh V. P.</i> Political and Administrative Relations in Democratic State .....	9
<i>Bublii M. P.</i> Coordinating the Activity of Public Authorities when Implementing Control Functions .....	16
<i>Daudova H. V.</i> Women in Public Administration: a Gender Aspect .....	24
<i>Diehtiar O. A.</i> Informational and Analytical Maintenance of Administrative Decision-Taking in Public Authorities .....	30
<i>Doroshenko V. S.</i> Person and Family as Highest Priorities in State Formation ....	36
<i>Klimushyn P. S.</i> E-communication as a Mechanism of Innovation Oriented Society ....	43
<i>Kotukov O. A.</i> Social Area as an Object of Public Administration .....	50
<i>Larina N. B.</i> Informational Relations between Society and Subjects of Public-Administrative and Political Activity .....	59
<i>Medvid M. M., Matsehora Ya. V., Vorobiova I. V.</i> Reasonable Grounds to Take Measures to Improve Structure of Recruiting Departments and Approaches to Professional and Psychological Selection to Recruiter Salesmen .....	67
<i>Seliutina N. F.</i> Possibilities and Limitations for Use of Socio-cultural Approach in Public Administration .....	75
<i>Stepanenko S. V.</i> Improving Effectiveness of Social Reproductivity and Use of National Wealth .....	81
<i>Chykarenko I. A.</i> Formation Principles for Competitiveness of Municipal Formation ....	89
<i>Shvydun V. M.</i> Analyzing the Term “Postgraduate Education” in context of Educational Systems Integration .....	98
<i>Hushtyk N. P.</i> Legal Regulation of Building in Ukraine in terms of Crisis .....	105
<i>Kolesnykova K. O.</i> Public Administration in Ukraine: Literature Review .....	112
<i>Kutkov V. P.</i> Organizational Maintenance of Marketing Mechanism of Public Administration in Regional Development .....	119
<i>Mysveyev M. S.</i> Using Program and Target Approach in Administration of Municipal Infrastructure Development .....	127
<i>Fedorenko A. S.</i> Political PR in Public Administration .....	136
<i>Vladymyrov M. V.</i> Communicative aspects of political modernization of social relations .....	141
<b>STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES</b> .....	149
<i>Minenko V. L.</i> Theoretical and Methodological Bases to Adjust Interrelations among Mechanisms of Public Regulation and Labor Market Self-Regulation ....	149
<i>Valenkevych L. P., Finkilstein O. V.</i> Analyzing current ratings of higher educational establishments as evaluation tool for higher education quality .....	156
<i>Honcharenko M. V.</i> Evolution of financial potential of regional development ....	163
<i>Revenko O. V., Revenko T. V.</i> Tax consequences of Ukraine’s integration .....	171
<i>Orel Yu. L.</i> Current mechanisms of state support to economic regional development ....	180
<i>Sadkovyi V. P.</i> Administrative mechanisms and professional education improvement in modern Ukrainian society .....	190
<i>Vitrenko-Khrustaliova T. M.</i> Improvement trends for mechanism of public regulation of innovative development of Ukraine’s economics .....	195
<i>Klymenko S. P.</i> Basic approaches to analyzing reasons and factors of shadow economics in Ukraine .....	202

<i>Kovalenko N. V.</i> Coherence of real estate market in modern economic area .....	208
<i>Konovalov L. S.</i> Main procedures applied in state audit of effective use of state funds .....	216
<i>Pomaza-Ponomarenko A. L.</i> Economic mechanism of state regulation of land affairs: analyzing functioning .....	223
<i>Popova A. A.</i> Factor analysis of social and labor relations .....	231
<i>Shurma I. M.</i> Improvement trends for public administration in social protection of disabled persons .....	238
<i>Nazarenko V. Yu.</i> Legal-organizational Mechanism for Public Administration of Fire Safety in Ukraine .....	245
<i>Yurieva O. I.</i> Modern problems of public administration in tax debt .....	253
<i>Panasenko I. A.</i> Housing and communal economy as an object of state control .....	262
<i>Chumakova O. O.</i> Tax policy in the area of transfer pricing: economic efficiency and thin capitalization .....	273
<b>DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE</b> .....	283
<i>Stativka N. V., Melnykova K. I., Tereshchenko D. A.</i> Factors formulating local officials' labor potential .....	283
<i>Meliakov A. V., Postupna O. V.</i> Formulating policy for historic memory: implementation at local level .....	293
<i>Sukhinin D. V.</i> Difference between monitoring, evaluation and control in local governments .....	301
<i>Andrianova Yu. V.</i> Problems and factors of conflicts in local governments .....	308
<i>Artemenko A. H.</i> Financial problems of small Ukrainian towns as a stimulus to enhance budget decentralization .....	315
<i>Dulfan S. B.</i> Interaction with public as a component of municipal development .....	322
<b>PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE</b> .....	329
<i>Zolotariov V. F., Ohurtsova O. V.</i> Organizational and staff maintenance of local executive authorities .....	329
<i>Seriogina N. K.</i> Modeling professional public servants on the bases of complex approach .....	336
<b>FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY</b> .....	343
<i>Bulba V. G., Tretiak M. V.</i> Foreign experience in state regulation of social business responsibility .....	343
<i>Kryshchanovych M. F.</i> Public administration in law enforcement bodies as an important factor of Ukraine's national security .....	350
<i>Horbyk O. V.</i> Enhancing institutional bases of public administration in forming the EU stock market .....	357
<i>Huskova I. B.</i> Modern foreign experience in administrating communal property .....	365
<i>Krotinov V. O.</i> EU law protection and enforcement institutions .....	373
<i>Pakhomova O. M.</i> Foreign experience in influence local governments make on minors' sociality .....	379
<i>Filipchuk V. O.</i> European identity: methodological interpretation approaches and content .....	386
<i>Yatskin V. I.</i> Foreign experience in state regulation of labor safety .....	395
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	401

*Наукове видання*

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 3 (42)**

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	<i>Т. В. Кузняка</i>
Коректор	<i>Т. В. Кузняка</i>
Комп'ютерна верстка	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 19.11.2013. Формат 60х90<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 25,75. Обл.-вид. арк. 25,5. 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: [наука@kbuara.kharkov.ua](mailto:наука@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ "Оберіп".  
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.