

ISSN 1727-6667

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

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 4 (43)

Харків
Видавництво *ХарРІ НАДУ*
“Магістр”
2013

УДК 35.085
ББК 67

Редакційна колегія: д.е.н., проф. **О. Ю. Амосов** (голов. ред.); д.держ.упр., проф. **В. М. Мартиненко** (заст. голов. ред.); д.держ.упр., доц. **В. П. Солових** (відп. секр.); д.держ.упр., проф. **В. М. Бабасєв**; 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. Маїшкарєв**; д.держ.упр., проф. **О. Ф. Мельніков**; 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 № 11/188-6 від 17 грудня 2013 р.

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

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Magistr”, 2013. – Вип. 4 (43). – 296 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 4 (43). – 296 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).

УДК 35.085
ББК 67

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

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351.77:614.2

Д. В. КАРАМИШЕВ

ЗАГАЛЬНООБОВ'ЯЗКОВЕ ДЕРЖАВНЕ СОЦІАЛЬНЕ МЕДИЧНЕ СТРАХУВАННЯ В УКРАЇНІ: ВІД СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ ДО СУСПІЛЬНОГО КОНСЕНСУСУ

Зроблено аналіз проблем запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування в Україні. Обговорено ключові поняття, принципи побудови обов'язкового медичного страхування й запропоновано шляхи розв'язання існуючих і ймовірних проблем.

Ключові слова: загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування; державна політика у сфері охорони здоров'я; система охорони здоров'я.

The analysis of the problem of introduction of compulsory social health insurance in Ukraine has been done. The basic concepts of social insurance are discussed. Ways of the decision of existing and probable problems are offered.

Key words: compulsory social health insurance; state policy in public health services; public health protection system.

Проблема запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування в Україні, розв'язання якої традиційними засобами виявилось неможливим протягом останніх років, набуває особливого значення в умовах обмеженого фінансування охорони здоров'я та пошуку механізмів ефективного розподілу та використання ресурсів на її функціонування.

Процес запровадження в Україні обов'язкового медичного страхування носить тривалий перманентний характер і характеризується намаганням вирішення цієї загальносуспільної проблеми шляхом прийняття відповідного законодавчого акту. Проте суперечливими залишаються питання, пов'язані з тим, якою буде відповідна система і що корисного вона зможе дати суспільству, окрім чергової спроби перерозподілу фінансових обов'язків не лише за збереження, а й за охорону здоров'я на плечі пересічних громадян. Для відповіді на них і уникнення небажаних проблем та інших негараздів, пов'язаних із реалізацією відповідного процесу з боку суспільства пропонується таке.

Одним із найважливіших чинників сприяння запровадженню загальнообов'язкового соціального медичного страхування в Україні є обговорення цієї ініціативи на рівні суспільства у формі соціального діалогу [10], який у даному контексті є процесом визначення та зближення позицій, досягнення спільних домовленостей та прийняття узгоджених рішень сторонами, які представляють інтереси працівників, роботодавців та органів виконавчої влади і

органів місцевого самоврядування, з питань формування та реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я та відносин у відповідній системі забезпечення надання доступної та якісної медичної допомоги.

До сторін соціального діалогу на національному рівні слід віднести профспілкову сторону, суб'єктами якої є об'єднання професійних медичних спілок та асоціацій, які мають статус всеукраїнських; сторону роботодавців, суб'єктами якої є об'єднання організацій роботодавців, які мають статус всеукраїнських і діють у межах сфери охорони здоров'я; сторону органів виконавчої влади, суб'єктами якої є Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство соціальної політики України, Міністерство доходів і зборів України, інші центральні органи виконавчої влади, які діють або мають відношення до системи загальнообов'язкового державного соціального страхування.

Соціальний діалог має здійснюватися між сторонами у формах обміну інформацією, консультацій, узгоджувальних процедур, колективних переговорів з укладанням колективних договорів і угод. Узгоджувальні процедури здійснюватимуться з метою врахування позицій сторін, вироблення компромісних узгоджених рішень під час розроблення проектів нормативно-правових актів стосовно запровадження системи обов'язкового медичного страхування.

Проблематика, на якій треба зосередитися під час розгляду доленосного для країни проекту Закону України “Про загальнообов'язкове державне медичне страхування”, має бути адекватно і об'єктивно оцінена всіма сторонами соціального діалогу [15]. Мають бути поставлені конкретні запитання і отримані конкретні відповіді. Для вироблення консолідованої позиції сторін соціального діалогу щодо концепції запровадження в Україні загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування за результатами колективних переговорів на рівні тристоронньої міжгалузевої ради має бути укладена міжгалузева угода.

Чергова спроба запровадження в Україні загальнообов'язкового соціального медичного страхування поки що не дає відповіді на запитання, що ми зрештою намагаємося запровадити: систему соціального медичного страхування або систему медичного обслуговування пацієнтів за рахунок перерозподілу витрат на охорону здоров'я між державою і суспільством?

Отже, соціальне страхування у класичному розумінні передбачає захист на випадок виникнення непередбачуваних ситуацій, вирішити які самостійно або дуже складно або взагалі неможливо. У таких випадках включаються принципи суспільної солідарності, тобто обов'язковість передбачає солідарну відповідальність, у разі якщо людині потрібні надмірні непередбачені витрати. Саме це, тобто захист з боку суспільства, треба вкладати в поняття “соціальне медичне страхування”. Усе інше, у тому числі намагання зробити альтернативне джерело фінансування системи охорони здоров'я завдяки участі різних суб'єктів, дійсно заслуговує на увагу, але насправді має віддалене відношення до справжнього соціального страхування [2; 8; 11].

Мета статті – звернути увагу фахівців на проблеми та суперечності, пов'язані з запровадженням загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування в Україні, уточнити ключові поняття та принципи побудови системи загальнообов'язкового медичного страхування та її етапність і запропонувати шляхи розв'язання існуючих і ймовірних проблем і суперечностей.

На сьогодні діє Закон України “Основи законодавства про загальнообов’язкове державне соціальне страхування” [2], згідно з яким загальнообов’язкове державне соціальне страхування (далі ЗДСС) – це система прав, обов’язків і гарантій, яка передбачає надання соціального захисту, що включає матеріальне забезпечення громадян у разі хвороби, повної, часткової або тимчасової втрати працездатності (ст. 1 Основ законодавства про ЗДСС).

До видів загальнообов’язкового державного соціального страхування поряд із пенсійним та страхуванням на випадок безробіття віднесено і три види страхування, які безпосередньо пов’язані зі станом здоров’я людини. Це страхування: у зв’язку з тимчасовою втратою працездатності; страхування від нещасного випадку на виробництві та професійного захворювання, а також соціальне медичне страхування (ст. 4 Основ законодавства про ЗДСС).

Метою соціального медичного страхування є гарантування громадянам захисту їхніх майнових інтересів за виникнення страхового випадку, іншими словами, майнового відшкодування, пов’язаного з можливими особистими витратами на вартісне діагностичне обстеження та лікування (ст. 25 Основ законодавства про ЗДСС) у разі настання страхового випадку, яким є захворювання.

Ключовим поняттям у системі медичного страхування є ризику, які виникають у разі захворювання і пов’язані: з витратами на придбання медикаментів та діагностичним обстеженням, а також з неякісним наданням медичної допомоги (передусім високоспеціалізованої медичної, справжня вартість якої є високою).

Згідно з цим, в соціальному страхуванні, головним є забезпечення адекватного розподілу ризиків та відповідне відшкодування матеріальних збитків, пов’язаних із вартісним лікуванням, у разі настання страхового випадку.

Ще одним ключовим моментом у системі соціального медичного страхування є розподіл коштів. Принцип розподілу коштів повинен забезпечувати корекцію фінансових ризиків, пов’язаних із витратами на медикаменти та вартісне діагностичне обстеження. Високотехнологічна медицина коштує дорого в будь-якій системі, і страхування повинне передусім забезпечувати доступ усіх верств громадян саме до такої медицини.

Тому головним пріоритетом у побудові системи соціального медичного страхування має бути саме корекція ризиків, таким чином, щоб насамперед ураховувались потреби пацієнтів, тих, на кого спрямована відповідна система, а не навпаки – лише для забезпечення її функціонування. Фінансове покриття надання “віртуальної медичної допомоги” буде розпорощувати страхові кошти, які не підуть на користь пацієнтам. Це дискредитує систему швидше, ніж вона запрацює.

Розгляд питання про формування дієздатної системи соціального медичного страхування та страхове покриття надання медичної допомоги, яка поки є безоплатною (мова йде про опосередковану оплату з боку роботодавців), за рахунок соціального медичного страхування виявляється дискусійним, оскільки залишається суперечливим щодо ст. 49 Конституції України, рішення Конституційного Суду від 29 травня 2002 р., інших законодавчих актів та нормативних документів, які відносяться до регулювання лише соціальної сфери та охорони здоров’я [1 – 5; 8; 11; 13; 14], не кажучи про деякі протиріччя, які виникатимуть на рівні реалізації між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування.

Можна припустити, що такі спроби розіб'ються об нужденність пересічних громадян, тому що загальна сума страхових внесків буде вкрай недостатньою в разі, якщо вони розподілятимуться на покриття “віртуальної медичної допомоги” та інших витрат, не пов'язаних безпосередньо з лікувально-діагностичним процесом. А громадянам, як зазвичай, доведеться скрізь платити за вартісне обстеження та лікування, тобто за те, що на сьогодні має реальну, а не віртуальну ціну.

Суперечливість запровадження вітчизняної системи обов'язкового медичного страхування всупереч принципам соціального страхування обумовлена тим, що система охорони здоров'я України, залишаючись переважно державною системою, функціонує в ринковому середовищі, яке пропагує ліберально-ринкові принципи існування. Виникає питання: чи можна побудувати ліберально-ринкову модель функціонування охорони здоров'я на соціальному законодавстві. Мова не лише про 49 статтю Конституції, декілька рішень Конституційного Суду України з приводу тлумачення тих чи інших понять, які стосуються функціонування системи охорони здоров'я, а про цілу низку законодавчих актів, у тому числі про загальнообов'язкове державне соціальне страхування, які на сьогодні унеможливають ці намагання [1 – 3; 8; 9; 13; 14; 17].

Отже, запровадження обов'язкового соціального медичного страхування в Україні потребує суттєвих змін вітчизняного законодавства в бік делегування традиційних державних функцій суспільним інституціям. Перш за все, тому, що ринкові взаємовідносини поступово витісняють державні механізми з усіх сфер життєдіяльності суспільства, залишаючи громадян без відповідних соціальних гарантій, які повинні бути гарантовані державою. Зберегти соціальні гарантії може лише перерозподіл відповідальності за здоров'я громадян між державою і суспільством шляхом запровадження системи соціального медичного страхування.

Система обов'язкового соціального медичного страхування, особливо на початковому етапі запровадження, не повинна бути складною та вартісною. Слід побудувати просту та раціональну систему, яка перш за все має бути: спрямована на задоволення потреб споживачів (пацієнтів); корисною та зрозумілою для надавачів (лікарів); найменш витратною для платників (роботодавців). І насправді, зараз менш за все слід приділяти увагу участі чи неучасті тих або інших суб'єктів у системі соціального медичного страхування, тим, хто буде управляти та забезпечувати контроль за фондом соціального медичного страхування. Головним є лише одне питання: яким чином після запровадження системи соціального медичного страхування зміниться ситуація із забезпеченням громадян доступною та якісною медичною допомогою та лікарським забезпеченням.

Запровадження соціального медичного страхування в Україні має відбуватися поступово, від створення системи покриття майнових витрат споживачів (лікарські засоби та діагностика) до забезпечення належної якості з боку надавачів медичних послуг. Це передбачатиме запровадження договірних відносин між розпорядниками коштів і постачальниками послуг; створення системи стандартизації та запровадження моделей оплати медичних послуг.

При цьому, як свідчить досвід США, надмірна деталізація послуг веде до надмірних неконтрольованих витрат та подорожчання системи надання медичної допомоги в цілому. Тому найбільш придатною для використання є система стандартизації та класифікації медичних послуг за груповим принципом на основі

системи класифікації госпітальних випадків DRG (diagnosis related group) для забезпечення раціонального використання ресурсів. Вона призначена для уніфікації оплати стаціонарної медичної допомоги, визначення реальної сукупної вартості послуг і запобігання надмірного її зростання.

У зв'язку з цим необхідно визначити перший етап введення соціального медичного страхування і працювати над його реалізацією таким чином, щоб увесь процес його запровадження не перетворився на утопію. Тобто, на першому етапі страхові внески повинні забезпечувати покриття не всіх видів медичної допомоги надавачами, а виключно тих видів, які передбачають надмірні витрати, пов'язані з оперативними втручаннями або з наданням високотехнологічної медичної допомоги. Іншими словами, страхування від випадків, які можуть призвести до смерті, або значного погіршення фізичного стану людини. Чому слід робити акцент саме на третинному рівні надання медичної допомоги? Тому що неможливість гарантувати фінансове забезпечення покриття медичної допомоги з боку держави саме на цьому рівні створює пряму загрозу життю, здоров'ю та працездатності людини. Отже, реалізація першого етапу вже сьогодні може значно поліпшити якісні показники функціонування системи охорони здоров'я.

Стосовно механізмів збору страхових коштів, формування ставки внеску та визначення категорій застрахованих на першому етапі запровадження системи соціального медичного страхування: згідно з новою редакцією статті 21 Закону про загальнообов'язкове соціальне страхування, у відповідній системі запроваджено єдиний консолідований страховий внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування та визначений його розмір, правда поки що за відсутності частки на соціальне медичне страхування. При цьому у новій редакції передбачено, щодо складу єдиного соціального внеску увійде і внесок на соціальне медичне страхування (сума внеску має бути дуже обгрунтованою, необтяжливою та відповідати сутності та принципам соціального страхування) [2; 9].

Розмір єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування має забезпечувати застрахованим особам фінансування заходів, спрямованих на покриття витрат у разі настання страхових випадків та компенсацію адміністративних витрат на забезпечення функціонування системи загальнообов'язкового державного соціального страхування. Після запровадження соціального медичного страхування постане складне питання про збільшення ставки єдиного соціального внеску, що буде вкрай складно, оскільки роботодавець, особливо перед черговими Президентськими виборами буде неготовий до такого сценарію, а навпаки, вимагатиме лише зниження ставок і відповідного зменшення навантаження на фонд оплати праці. Це можливо лише при відповідному збільшенні кількості платників зборів за рахунок дегенізації, або в разі пропорційного збільшення та скасування пільг їх окремих категорій. Інших механізмів збільшення загальної суми соціальних зборів на сьогодні не існує.

Стосовно категорій населення. Однозначним є те, що нова система має охопити всіх працюючих, тобто тих, хто отримує оплату праці та включені до системи сплати єдиного соціального внеску. Щодо пенсіонерів, утриманців та непрацюючих, то слід передбачити поступове включення відповідних категорій населення до системи соціального медичного страхування, паралельно зі створенням належних умов, у тому числі законодавчих для забезпечення

фінансування відповідних заходів і наближення до прийняття відповідного Закону в цілому.

Створення належних умов для функціонування системи загальнообов'язкового соціального медичного страхування передбачає комплекс дій, який складається з цілої низки організаційних заходів, а саме:

1. Забезпечення змін до законодавчих актів, які регулюють питання соціального страхування, а також діяльність системи охорони здоров'я.
2. Визначення юридичного статусу закладів охорони здоров'я в системі соціального медичного страхування.
3. Запровадження електронного документообігу в системі соціального медичного страхування.
4. Запровадження медичних стандартів і клінічних протоколів лікування для системи соціального медичного страхування.
5. Визначення вартісних показників стандартизації медичних послуг у системі соціального медичного страхування.
6. Визначення частки (ставки) платежу на соціальне медичне страхування від єдиного соціального внеску для різних категорій платників.
7. Визначення організаційно-правового статусу і повноважень національного і регіональних фондів соціального медичного страхування.
8. Запровадження системи договорів і розрахунків між надавачами медичних послуг і розпорядниками фінансових коштів для соціального медичного страхування.
9. Запровадження системи реімбурсації вартості лікарських засобів для соціального медичного страхування.
10. Запровадження системи страхування професійної відповідальності медичних працівників.

Усе вищезазначене слід розвести за термінами, виконавцями та станом впровадження. Інакше розмови про запровадження медичного страхування ще довго залишаться розмовами і будуть супроводжуватися постійними неузгодженостями.

На сьогодні єдиним механізмом подолання тривалих суперечностей на шляху до запровадження соціального медичного страхування в Україні і прийняття відповідного закону може бути прийняття міжгалузевої угоди сторонами соціального діалогу, а також розробка та прийняття відповідної державної програми з фінансуванням за рахунок державного бюджету.

Державна програма дозволить установити прямий зв'язок між виділенням бюджетних коштів і їх використанням для досягнення конкретних цілей в умовах обмеженого фінансування, а також забезпечити обґрунтованість розподілу ресурсів, підвищити ефективність їх використання та посилити відповідальність з боку суб'єктів, які задіяні в забезпеченні відповідного процесу. Крім цього, запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування на програмній основі дозволить зробити процес запровадження не лише обґрунтованим, а й прогнозованим, враховуючи, що для реалізації загальнодержавної програми передбачається узгоджений комплекс дій центральних та місцевих органів виконавчої влади і фінансування з Державного бюджету України [6; 7].

Реалізацію Програми слід передбачити на період 2015 – 2017 рр. Це обумовлено тим, що в 2014 р. можливо подання бюджетних пропозицій щодо фінансування Програми у зв'язку із закінченням терміну дії Проекту реформування

системи охорони здоров'я в пілотних регіонах до 2014 р., затвердженого відповідним Законом України "Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві.

Таким чином, реальним механізмом подолання вищезазначених суперечностей, вироблення консолідованої позиції суспільства, а також реалізації процесу запровадження загальнообов'язкового медичного страхування на сьогодні є прийняття міжгалузевої угоди "Про запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування в Україні сторонами соціального діалогу; розробка та реалізація державної програми запровадження загальнообов'язкового соціального медичного страхування в Україні на 2015 – 2017 роки; прийняття закону України "Про загальнообов'язкове державне соціальне медичне страхування".

Усе це дозволить реалізувати прагнення України побудувати вітчизняну систему охорони здоров'я відповідно до світових та європейських соціальних стандартів [5; 12; 16].

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. – К. : Просвіта, 1996. – 80 с.

2. Основи законодавства України про загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 14.01.1998 р. № 16/98-ВР // ВВР України. – 1998. – № 23. – Ст. 121.

3. Основи законодавства України про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-ХІІ // ВВР України. – 1993. – № 4. – Ст. 12, 19.

4. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 7.07.2011 р. № 3611-VI // ВВР України. – 2012. – № 12-13. – Ст. 82.

5. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві : Закон України від 07.07.2011 р. № 3612-VI // ВВР України. – 2012. – № 12-13. – Ст. 81.

6. Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України : Закон України від 23.03.2000 р. № 1602-III // ВВР України. – 2000. – № 25. – Ст. 195.

7. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV // ВВР України. – 2004. – № 25. – С. 352.

8. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 05.10.2000 р. № 2017-III // ВВР України. – 2000. – № 48. – Ст. 409.

9. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI // ВВР України. – 2011. – № 2-3. – Ст. 11.

10. Про соціальний діалог в Україні : Закон України від 23.12.2010 р. № 2862-VI // ВВР України. – 2011. – № 28. – Ст. 255.

11. Про соціальні послуги : Закон України від 19.06.2003 р. № 966-IV // ВВР України. – 2003 – № 45. – Ст. 358.

12. *Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки [Електронний ресурс] / Комітет з економічних реформ при Президентові України. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_2.pdf.*

13. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 53 народних депутатів України щодо офіційного тлумачення положення частини третьої статті 49 Конституції України “У державних і комунальних закладах охорони здоров’я медична допомога надається безоплатно” (справа про безоплатну медичну допомогу), м. Київ, 29 травня 2002 року, № 10-рп / 2002 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 23. – Ст. 1132.

14. Програма надання громадянам гарантованої державою безоплатної медичної допомоги : постанова Кабінету Міністрів України від 11.07.2002 р. № 955 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28. – Ст. 1324.

15. Про загальнообов’язкове державне медичне страхування : Проект Закону України (реєстр. № 2597-1 від 05.04.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua

16. Здоров’є-2020: підтримка дійсний всего государства и общества в интересах здоровья и благополучия [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.euro.who.int/>.

17. *Кармишев Д. В.* Соціальне страхування в системі охорони здоров’я: суперечності та перспективи / Д. В. Кармишев, Я. Ф. Радиш // Зб. наук. пр. НАДУ. – 2006. – № 1. – С. 95–105.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.

УДК 351.84:616-093.75

В. Е. ЛУНЯЧЕК, О. А. МЕЛЬНИЧЕНКО, В. О. МЕЛЬНИЧЕНКО

ПАЛІАТИВНА ДОПОМОГА НАСЕЛЕННЮ: СУТНІСТЬ, ЕЛЕМЕНТИ, НАПРЯМИ РОЗВИТКУ

Уточнено сутність поняття “паліативна допомога населенню”; дістало подальшого розвитку змістовне наповнення її елементів; визначено перспективні напрями розвитку паліативної допомоги в Україні.

Ключові слова: населення; безнадійно хворі; паліативна допомога; сутність; елементи; перспективні напрями розвитку.

The essence of the palliative care concept has been specified. A further development of the content of the palliative care elements has been provided. The promising lines of development of the palliative care in Ukraine have been outlined.

Key words: population, incurables, palliative care, essence, elements, promising lines of development.

На тлі зростання тривалості життя населення та поглиблення його розшарування за рівнем добробуту в суспільстві загострюється проблема збільшення кількості осіб, які страждають від важких невиліковних хвороб та/або неспроможності себе обслуговувати. За таких умов зростає значущість хоспісів і територіальних центрів паліативного догляду, хоча їх більшість має недостатню

кількість ліжок-місць, через що родичі таких осіб (попри брак медичної підготовки, психологічної стійкості та фінансової спроможності) змушені надавати паліативну допомогу вдома. Вирішенню наявних проблем сприятиме розвиток як традиційних, так і запровадження нових форм медичної допомоги та соціальної опіки населення, що і обумовлює актуальність цього дослідження.

Проблематика вирішення проблем, пов'язаних із паліативною допомогою населення, відображена в дисертаційних роботах з державного управління (С. Крюков), медицини (Д. Дячук, Є. Москвяк) та права (О. Крилова, І. Солопова).

Крім того, зберігається значний інтерес до цієї проблеми і в науковій спільноті. Так, зокрема, О. Бабійчук, О. Вольф, Ю. Губський, А. Царенко науково обґрунтували необхідність міжвідомчої та міжсекторальної координації і співпраці щодо розробки й запровадження в Україні сучасної спеціальної медико-соціальної служби паліативної та хоспісної допомоги, яка б відповідала міжнародним стандартам і підходам [11]; Н. Величко, О. Вольф, Т. Вялих, В. Чайковська висвітлили медико-соціальні проблеми становлення паліативної допомоги в Україні [7]; О. Вольф розглянув роль глобальних, субрегіональних, національних інституцій громадянського суспільства в гуманізації політики щодо невиліковно хворих у світі та Україні [2]; Н. Герасименко провів аналіз міжнародного та вітчизняного досвіду надання паліативної допомоги на дому особам похилого віку для подальшого впровадження його найбільш дієвих елементів в українські реалії [3]; А. Еліашова, Д. Магурова, Ю. Переста надали практичні рекомендації щодо розвитку паліативної медицини та хоспісної допомоги [6].

Метою статті є надання пропозицій щодо розвитку паліативної допомоги. Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: уточнити сутність поняття “паліативна допомога населенню”; забезпечити подальший розвиток змістовного наповнення її елементів; визначити перспективні напрями розвитку паліативної допомоги в Україні.

У світі “щороку сотні мільйонів людей страждають від важких і невиліковних хвороб. Усім їм потрібна кваліфікована медична та психологічна допомога, а часом і просто людська участь, підтримка і співчуття” [7, с. 37]. “Майже 80 % хворих у завершальних і термінальних стадіях вищезазначених захворювань потребують паліативної допомоги” [13]. Однак лише 3 % респондентів розуміє сутність поняття “паліативна допомога населенню”, хоча нормативно-правові акти і наукові публікації містять різні його тлумачення, в яких виділено такі ознаки цього суспільного феномену: високоспеціалізована частина системи охорони здоров'я; постійна, активна та цілісна діяльність груп різних фахівців; комплекс заходів; мультидисциплінарний підхід, який об'єднує медичну допомогу, соціальну опіку, психологічну підтримку, духовне наставляння, правовий захист і волонтерську службу; запобігання й полегшення фізичних та емоційних страждань пацієнтів у кінці їх життя; важкі невиліковні хвороби; обмежена тривалість (прогноз) життя; психосоціальний і моральний супровід членів їх сімей; підвищення якості життя невиліковно хворих та їхніх родин [5].

Найбільшою мірою вищенаведеним ознакам цього поняття відповідає тлумачення, затверджене Законом України від 7 липня 2011 р., відповідно до якого “паліативна допомога населенню” є “комплексом заходів, спрямованих на полегшення фізичних та емоційних страждань невиліковно хворих осіб, а також надання психосоціальної і моральної підтримки членам їх сімей” [12] у кінці життя пацієнтів і після їхньої смерті.

Проведені узагальнення наукових публікацій і нормативно-правової бази стали підґрунтям для подальшого розвитку змістовного наповнення елементів паліативної допомоги населенню, а саме:

1. Суб'єкти – юридичні та фізичні особи, які надають паліативну допомогу населенню:

- спеціалізовані відділення медичних установ;
- паліативні заклади (хоспіси, паліативні служби, центри паліативного догляду, геріатричні клініки, денні стаціонари та відділення паліативної допомоги в будинках-інтернатах для людей похилого віку та інвалідів, а також в пансіонатах для ветеранів війни та праці);

- мобільні групи (служби) паліативної допомоги на дому;
- центри профілактики та боротьби зі СНІДом;
- психологічні служби;
- територіальні центри соціального обслуговування пенсіонерів та самотніх незабезпечених громадян;

- волонтери (“біля ліжка”, “збирачі коштів”, “ті, що проводять заходи”);
- неурядові організації (Інституту паліативної та хоспісної медицини МОЗ України; благодійні організації “Асоціація паліативної допомоги”, “Ліга сприяння розвитку паліативної та хоспісної допомоги”, “Ангели милосердя”; організація Товариства Червоного Хреста України; релігійні організації).

2. Об'єкти – особи, які потребують паліативної допомоги:

- пацієнти з прогресуючими хронічними захворюваннями (хвороби периферійних судин, хронічна ниркова недостатність, інсульт зі значними функціональними порушеннями, прогресуючі захворювання серця та легень, нервово-дегенеративні розлади та деменція);

- особи з гострими, тяжкими але не обов'язково із загрозою життю захворюваннями (важкі травми, лейкемія, стан після важкого інсульту), коли існує можливість зворотності захворювання та реабілітації, але лікування та догляд мають значні складнощі і є важким тягарем для близьких;

- пацієнти з невиліковними хворобами (термальна стадія слабкості розуму, СНІД, ІV клінічна група онкологічної патології, важке протікання інсульту, серцевої, ниркової та легеневої недостатності), і для яких паліативна допомога є єдиною доцільною наприкінці їхнього життя;

- родичі таких осіб як у період надання паліативної допомоги, так і у період скорботи (після смерті пацієнтів).

3. Мета – забезпечення відповідної якості життя невиліковно хворим пацієнтам і членам їхніх родин, максимальне полегшення їхніх фізичних і моральних страждань, збереження людської гідності пацієнта.

4. Завдання:

- професійний догляд;
- проведення кваліфікованого відбору хворих, які потребують паліативної допомоги;

- надання медичної допомоги невиліковно хворим пацієнтам (контроль і зняття больових синдромів, усунення або зменшення розладів життєдіяльності та інших важких проявів хвороби);

- соціальна опіка, психологічна підтримка, духовне наставлення і правовий захист невиліковно хворих пацієнтів наприкінці їхнього життя;

- повернення родичів до нормальної трудової діяльності, їхній психосоціальний та моральний супровід до і після смерті пацієнтів.

5. Принципи – керівні правила, яких слід додержуватись:

- ствердження життя і визнання вмирання природним процесом;
- відсутність наміру ні наблизити, ні відстрочити настання смерті;
- пошана до людської гідності;

– адекватне і рівноправне фінансування закладів паліативної допомоги;

– доступність паліативної допомоги визначають клінічні показання (оцінки ймовірного прогнозу прогресування захворювання, тривалості життя і конкретних потреб невиліковно хворого), а не нозологічні форми захворювання, місцезнаходження хворого, його вік, стать, економічний статус тощо;

– будь-яка людина повинна мати можливість отримати паліативну допомогу без звільнення і в повному обсязі;

– активні лікувальні заходи слід проводити лише в тому випадку, якщо пацієнт цього хоче, якщо немає згоди пацієнта – лікування слід припинити.

6. Засоби – сукупність видів і джерел ресурсів, застосовуваних для досягнення визначеної мети. До них належать:

– основні (знеболення опіоїдними анальгетиками і застосування інших ліків за призначенням) та допоміжні засоби лікування (ароматерапія, відволікання, керована візуалізація, лікувальний масаж, медитація, релаксація, самогіпноз, сонячне світло, фізкультура тощо);

– соціальна опіка, психологічна підтримка, духовне наставлення і правовий захист невиліковно хворих пацієнтів наприкінці їхнього життя;

– духовну турботу та передсмертний догляд;

– задоволення останніх бажань людини (у межах можливого);

– психосоціальний і моральний супровід їхніх родичів до і після смерті пацієнтів.

Паліативна допомога надається “безоплатно за направленням закладу охорони здоров’я, в якому пацієнтові надавалася вторинна (спеціалізована) чи третинна (високоспеціалізована) медична допомога, з яким укладено договір про медичне обслуговування населення. Порядок надання паліативної допомоги та перелік медичних показань для її надання визначаються центральним органом виконавчої влади у сфері охорони здоров’я” [12].

Нині в різних регіонах України “функціонують 25 закладів паліативної та хоспісної допомоги, в яких розгорнуто понад 850 ліжок для обслуговування паліативних хворих. Також стаціонарні паліативні та хоспісні ліжка наявні у закладах для людей похилого віку та інвалідів системи соціального захисту населення” [11, с. 16]. Однак “загальноприйняті світові стандарти передбачають 10 хоспісних ліжок на 100 тис. населення” [11, с. 16; 16, с. 65], тобто для допомоги усім, хто цього потребує, в Україні необхідно розгорнути не менше 4500 стаціонарних хоспісних ліжок. При цьому загалом “понад 600 тис. невиліковно хворих” [4; 10; 14] і близько 1,5 млн їхніх родичів потребують професійної паліативної допомоги.

Саме недостатня місткість хоспісів та інших стаціонарних закладів стали причиною подальшого поширення груп (служб) паліативної допомоги на дому, які екстрено вирішують проблеми невиліковно хворих пацієнтів (передусім, зняття больового синдрому), з якими їхні родичі неспроможні упоратись самотужки. Подібна практика обумовлена такими причинами:

– прагнення охопити паліативною допомогою якомога більше осіб, які її потребують, але з різних причин не мають змоги отримувати таку допомогу у спеціалізованих стаціонарних закладах;

– “75,0 % невиліковно хворих осіб хотіли б померти вдома” [3, с. 45];

– подорожчання медичного обслуговування змушує органи державної влади раціональніше витратити обмежені бюджетні ресурси (у т.ч. за рахунок реорганізації закладів охорони здоров'я), обґрунтовуючи такі дії тим, що “на-дання паліативної допомоги на дому у 1,7–2,6 рази нижча, аніж у загальних медичних закладах” [17; 18];

– фактично узаконення перекладання фінансового тягаря по забезпеченню паліативного догляду пацієнтів на їхніх родичів.

Хоча поширеною є думка, що “майбутнє за наданням паліативної допо-моги вдома” [3, с. 45; 8, с. 99], однак ця форма медичної допомоги і соціальної опіки невиліковно хворих осіб має розвиватися з урахування такого:

– лише обласні центри та великі міста мають можливість створити мобільні групи (служби) паліативної допомоги на дому, натомість жителі сільської місцевості, як і раніше, фактично будуть позбавлені такої допомоги;

– мобільні групи можуть лише двічі на добу надати допомогу пацієнту, що не завжди відповідає його реальним потребам;

– пацієнт не має права зберігати вдома запас опіоїдних анальгетиків, які в Україні представлені “лише ін’єкційною формою морфію, тоді як, наприклад, у Польщі – як ін’єкційними, так і пероральними, трансдермальними, інтраназальними та іншими сучасними формами” [1, с. 26]; до того ж опіоїдні анальгетики “відносяться до підконтрольних лікарських засобів, тому їх виробництво, поширення і видача жорстко регулюється як на міжнародному, так і на національному рівнях” [15, с. 157];

– брак коштів, специфічних знань і навичок, психологічна нестійкість родичів; географічна, психологічна відокремленість поколінь тощо.

Зважаючи на збільшення кількості осіб похилого та старечого віку, а також невиліковних пацієнтів, потреба в паліативній допомозі зростає, тим самим обумовлюючи необхідність розвитку цього виду медико-соціальної допомоги. Проте навряд чи варто сподіватись на успіх, якщо невіршеними залишаться наявні проблеми, як-от:

– матеріально-технічна база діючих паліативних закладів не відповідає міжнародним стандартам, а умови перебування хворих у цих закладах не завжди задовільні;

– неналежне бюджетне фінансування й відсутність традицій меценатст-ва і благодійництва, через що паліативні заклади не отримують достатнього фінансування й тримаються лише за рахунок ентузіазму медичного персоналу, волонтерів і підтримки місцевих органів влади;

– нерациональний розподіл коштів: 70 – 80 % витрачається на утримання закладу і тільки 20 – 30 % на потреби пацієнтів;

– більшість паліативних пацієнтів помирають вдома наодинці, страждаючи від болю, депресії, інших симптомів важких захворювань, за відсутності необхідного знеболення, професійного догляду, соціально-психологічної допомоги;

– дефіцит медичних кадрів, які одержали спеціальну підготовку з паліативної і хоспісної допомоги;

– обмежений асортимент лікарських засобів і товарів медичного призначення для догляду і недоступність цих засобів для більшості пацієнтів;

– недосконалість нормативно-правової бази щодо вказаного виду медико-соціальної допомоги;

– невідповідність уявлень співробітників і родини про процес вмирання та обмеження страждань пацієнта;

– відсутність достовірної та доступної інформації для населення щодо можливостей медико-соціальної допомоги в кінці життя тощо.

ВООЗ рекомендує переорієнтувати сучасні системи допомоги безнадійно хворим пацієнтам на “позалікарняні форми обслуговування, які не тільки не поступаються традиційному стаціонарному лікуванню, а й економічно вигідніші” [8, с. 99]. Однак це повинно сприйматися не як заклик “Зламати існуючу систему і побудувати нову!”, а як імпульс до покращання кількісних та якісних її параметрів, тобто забезпечення збалансованого розвитку паліативної допомоги населенню за такими пріоритетними напрямками:

– доступність якісної паліативної допомоги для усіх, хто її потребує;

– оперативна діагностика хвороб, призначення лікування та визначення місця, де буде надаватися паліативна допомога;

– застосування сучасних методик, інструментарію та препаратів для лікування і догляду пацієнтів; захист їхніх прав та інтересів;

– належне забезпечення закладів ресурсами та раціональне їх використання; захист інтересів і мотивація осіб, які надають паліативну допомогу;

– підготовка, перепідготовка та підвищення кваліфікації кадрів з паліативної допомоги; проведення системних наукових досліджень стосовно потреб, сучасних підходів і методів паліативної допомоги;

– розвиток мультидисциплінарних виїзних бригад паліативної допомоги для пацієнтів, які одержують таку допомогу вдома;

– залучення волонтерів, меценатів і благодійників, а також міжнародної технічної допомоги тощо;

– зміна парадигми діяльності правоохоронних органів щодо опіоїдів; ліквідування морфінофобії не лише серед населення, а й серед фахівців;

– внесення змін у ліцензійні та акредитаційні вимоги до аптечних і медичних закладів, які створюють можливості для покращення обігу й доступності опіоїдів для паліативних хворих при збереженні заходів протидії нелегальному обігу наркотиків;

– доопрацювання, затвердження і послідовна реалізація Державної програми розвитку паліативної та хоспісної допомоги;

– зміна суспільного іміджу закладів паліативної допомоги: від “асоціювання хоспісів з “умиральнями”” [9, с. 104–105] до сприйняття таких закладів, як місць, де пацієнтам буде забезпечена гідна якість життя;

Під час розробки та реалізації комплексу заходів, спрямованих на розвиток паліативної допомоги населенню необхідно зважати на таке: стан і динаміку зміни наявної економічної, соціальної та демографічної ситуації в країні; наявність закладів паліативної допомоги та їх розвиненість; доступність необхідних ресурсів тощо.

З урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки. На підставі результатів дослідження сутнісних характеристик вживаного поняттєвого апарату дістало подальшого розвитку поняття “паліативна допомога”, яке слід тлумачити як комплекс цілеспрямованих заходів, які, відповідно до базових принципів і залежно від доступних засобів, здійснюються спеціалізованими

відділеннями медичних установ, паліативними закладами, мобільними групами тощо по відношенню невиліковно хворих осіб та їхніх родичів з метою забезпечення відповідної якості їхнього життя.

Ураховували економічну, соціальну та демографічну ситуацію в Україні, було визначено такі основні пріоритети розвитку паліативної допомоги: забезпечення рівного доступу населення до якісної паліативної допомоги; захист інтересів і мотивація осіб, які її надають; створення нових паліативних закладів, покращання їхнього ресурсного забезпечення тощо.

Продовження наукових розвідок за даною проблематикою сприятиме поліпшенню якості життя невиліковно хворих осіб та їхніх родичів.

Література:

1. *Вольф О. О.* Глобальні процеси та гуманізація політики щодо невиліковно хворих у деяких країнах світу та в Україні / О. О. Вольф, А. В. Царенко // Соціальна політика щодо невиліковно хворих : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., 15–16 березня 2012 р. – К. : Університет “Україна”, 2012. – С. 21–31.

2. *Вольф О. О.* Роль глобальних, субрегіональних, національних інституцій громадянського суспільства у гуманізації політики щодо невиліковно хворих у деяких країнах світу та Україні [Електронний ресурс] / О. О. Вольф // Вісник НТУУ “КПІ” : зб. наук. пр. – 2012. – № 3. – (Серія “Політологія. Соціологія. Право”). – Режим доступу : <http://visnyk-ppsp.kpi.ua>.

3. *Герасименко Н.* Світова та вітчизняна практика впровадження паліативної допомоги на дому особам похилого віку / Н. Герасименко // Україна: аспекти праці. – 2013. – № 7. – С. 43–51.

4. *Губський Ю. І.* Оптимізація медико-соціальної допомоги людям літнього віку в Україні шляхом розвитку служби паліативної та хоспісної допомоги / Ю. І. Губський, В. В. Чайковська, А. В. Царенко // Проблеми старення і долголетия. – 2010. – Т. 19. – № 3. – С. 310.

5. Концепція Державної програми розвитку паліативної та хоспісної допомоги в Україні на 2010 – 2014 рр. (Проект) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://novitsky.livejournal.com/110991.html>.

6. *Магурова Д.* Хоспісна модель та філософія догляду за хворими у Словаччині / Д. Магурова, А. Еліашова, Ю. Переста // Клінічна хірургія. – 2009. – № 3. – С. 49–52.

7. Медико-соціальні проблеми становлення паліативної допомоги в Україні / [Н. М. Величко, О. О. Вольф, Т. І. Вялих, В. В. Чайковська] // Соціальна політика щодо невиліковно хворих : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., 15–16 березня 2012 р. – К. : Університет “Україна”, 2012. – С. 37–43.

8. *Морозова І. О.* До питання паліативної допомоги на дому особам похилого віку / І. О. Морозова // Соціальна політика щодо невиліковно хворих : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., 15–16 березня 2012 р. – К. : Університет “Україна”, 2012. – С. 98–102.

9. *Нечитайлова Д. В.* Роль благодійних установ у розвитку системи паліативної та хоспісної допомоги в Україні / Д. В. Нечитайлова // Соціальна політика щодо невиліковно хворих : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., 15–16 березня 2012 р. – К. : Університет “Україна”, 2012. – С. 103–106.

10. Паліативна та хоспісна медицина: медико-демографічні та клінічні аспекти / [Ю. І. Губський, А. В. Царенко, Г. А. Барановська та ін.] // Зб. наук. пр. НМАПО імені П. Л. Шупика. – К., 2011. – Вип. 20. – С. 723–734.

11. Покращення міжвідомчої та міжсекторальної координації та співпраці у галузі паліативної та хоспісної допомоги / [Ю. І. Губський, А. В. Царенко, О. О. Вольф, О. М. Бабійчук] // Соціальна політика щодо невиліковно хворих : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., 15–16 березня 2012 р. – К. : Університет “Україна”, 2012. – С. 3–20.

12. Про внесення змін до “Основ законодавства України про охорону здоров’я щодо удосконалення надання медичної допомоги” [Електронний ресурс] : Закон України від 07.07.2011 р. № 3611-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

13. Про затвердження Загальнодержавної програми боротьби з онкологічними захворюваннями на період до 2016 року [Електронний ресурс] : Закон України від 23.12.2009 р. № 1794-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show>.

14. Сучасні методи та форми надання соціальних і медичних послуг невиліковно хворим / [кол. авт.]. – Луганськ : Янтар, 2010. – С. 4–45.

15. *Чернорук Н. С.* Вплив доступності до адекватного знеболення на загальний розвиток системи паліативної та хоспісної допомоги / Н. С. Чернорук // Соціальна політика щодо невиліковно хворих : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., 15–16 березня 2012 р. – К. : Університет “Україна”, 2012. – С. 156–161.

16. *Экзархов В. А.* Социальные аспекты организации хосписной помощи / В. А. Экзархов, А. А. Гончаренко // Соціальна політика щодо невиліковно хворих : матеріали всеукр. наук.-практ. конф., 15–16 березня 2012 р. – К. : Університет “Україна”, 2012. – С. 64–70.

17. Home palliative care as a cost-saving alternative: evidence from Catalonia / M. Serra-Prat, J. M. Picaza // Palliative Medicine. – 2001. – Vol. 15.

18. The Cost of Home Hospice Care for Terminal Patients in Israel / [Y. Shnoor, M. Szlaifer, A. S. Aoberman, N. Bentur] // American Journal of Hospice & Palliative Medicine. – 2007. – Vol. 24. – № 4.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 343.98, 343.34, 343:004.9

О. В. ОРЛОВ, Ю. М. ОНИЩЕНКО

МІЖНАРОДНА СПІВПРАЦЯ У СФЕРІ БОРОТЬБИ З КІБЕРЗЛОЧИННІСТЮ

Розглянуто питання надання взаємної міждержавної правової допомоги відносно кіберзлочинності як транснаціональної загрози. Надано пропозиції щодо поліпшення існуючих методів і створення нових підходів для координації міжнародної співпраці щодо боротьби з кіберзлочинністю.

Ключові слова: кіберзлочин, кібербезпека, міжнародне співробітництво, загроза, запит.

The paper considers issues of rendering mutual intergovernmental legal assistance concerning cybercrime as a transnational threat. Suggestions for improvement of the existing methods and new approaches to coordination of international cooperation in cybercrime control have been given.

Key words: cybercrime, cyber security, international cooperation, threat, request.

Процес інформатизації сучасного суспільства спричинив те, що інформація перетворилася на своєрідний стратегічний ресурс, який володіє цінністю, тобто володіє якостями товару.

У свою чергу, впровадження сучасних технологій в економіці, управлінні, кредитово-банківській діяльності, стрімкий розвиток інформаційних і телекомунікаційних технологій на основі використання глобальної інформаційної мережі Інтернет і спрощення доступу до неї широкого кола користувачів через персональні комп'ютери зумовило зростання злочинних проявів у вказаній сфері.

Тенденція до розширення міжнародної співпраці в боротьбі зі злочинністю у сфері високих технологій наголошується в діяльності багатьох міжнародних організацій. Так, Рада Європи вважає, що без державного контролю комп'ютерних мереж обійтися не можна, а законодавче регулювання кіберпростору в одній окремо взятій країні навряд чи можливо.

Серед питань, пов'язаних з кіберзлочинністю, які в Україні вимагають негайного вирішення такі, як:

- термінологічна невизначеність;
- відсутність координації діяльності відповідних відомств;
- залежність України від програмних і технічних продуктів іноземного виробництва і складності з кадровим наповненням структурних підрозділів силових структур в державі;
- відсутність до сьогодні у нормативно-правових документах, у тому числі міжнародних загальноновизначених понять термінів “кіберпростір”, “кіберзлочинність”, “кібертероризм” і “кібервійна”, що дозволило б точніше визначити кордони суспільно небезпечного діяння, що підпадає під це поняття.

Боротьба з кіберзлочинністю лише в межах своєї держави малоефективна. Однак формування міжнародних механізмів йде дуже важко. Постійно постає питання про надання даних про кіберзлочини за рубіж.

За останні роки вже не раз поставало питання про вдосконалення міждержавного співробітництва у сфері боротьби зі злочинами з використанням нових інформаційних технологій. А. Широкова-Мурараш та Ю. Акчурін звертають увагу на висвітлення небезпеки безконтрольного використання інформативно-комунікативних технологій і визначення шляхів нормативного регулювання питань міжнародної інформаційної безпеки [10]. Є. Зозуля визначає, що ефективна боротьба проти транснаціональної комп'ютерної злочинності та кібертероризму вимагає тісного, швидкого, ефективного й функціонального міжнародного співробітництва усіх державних структур (і, щонайперше, правоохоронних органів) у розслідуванні такого роду злочинів [5]. На погляд І. Європіної, встановлення єдиних принципів і матеріально-правових основ з питань протидії кіберзлочинності є одним із найактуальніших. Такого роду неузгодженість базується на розбіжностях соціально-економічних, історичних умов розвитку країн і регіонів. Проте, зіштовхуючись із

проявами транснаціональної злочинності, вироблення єдиної матеріально-правової концепції є обов'язковою умовою для провадження кооперації в контексті боротьби з кіберзлочинністю [3]. В. Марков відмічає, що в міжнародній діяльності контактних пунктів реагування на кіберзлочини є питання, які потребують негайного вирішення, наприклад внесення змін до чинного законодавства, щодо порядку та підстав виконання запитів отриманих від правоохоронних органів країн, у зв'язку з ратифікацією конвенції про кіберзлочинність [6]. В. Бабакін зазначає, що характер злочинів у сфері комп'ютерної інформації вимагає міждержавного підходу до протидії їм, ефективність якого недосяжна без міжнародного співробітництва. Одним з основних документів, що регулює порядок проведення розслідувань кіберзлочинів, є європейська Конвенція про боротьбу з кіберзлочинністю [1]. Важливим є положення Конвенції, яке дає можливість приймати законодавчі та інші заходи, які уповноважують її компетентні власті конфіскувати або подібним чином забезпечити від знищення дані які є у провайдера Інтернет і необхідні для розслідування кіберзлочинів [2].

Мета статті – розглянути питання надання взаємної міждержавної правової допомоги відносно кіберзлочинності як транснаціональної загрози. Надати пропозиції щодо поліпшення існуючих методів та створення нових підходів для координації міжнародної співпраці по боротьби з кіберзлочинністю.

Сучасні світові глобалізаційні процеси в поєднанні з інтенсивною інформатизацією зумовлюють низку динамічних явищ, які визначають пріоритетність напрямів державної політики у сфері забезпечення як національної безпеки в цілому, так і кожній з її складових. Сьогодні інформаційна сфера складає інтегруючу основу життєдіяльності суспільства, а забезпечення інформаційної безпеки визнається одним з фундаментальних чинників в його подальшому розвитку. За таких умов особливого значення набуває нейтралізація негативного впливу і подолання суспільно небезпечних явищ, які мають прояви в інформаційній сфері, одним з яких є кіберзлочинність.

У багатьох країнах різке зростання кількості користувачів глобальною мережею Інтернет збігся за часом економічних і демографічних перетворень, зростанням розриву в доходах, скороченням витрат в приватному секторі і зниженням фінансової ліквідності. На загальносвітовому рівні правоохоронні органи відзначають зростання рівня кіберзлочинності у зв'язку з тим, що приватні особи, і організовані злочинні групи використовують нові інформаційні технології для здійснення злочинів, керуючись прагненням до отримання вигоди. Для здійснення кіберзлочинів не потрібно знання складних методів. З'явилася субкультура молодих людей, що займаються фінансовим шахрайством за допомогою комп'ютерів. Багато з них почали займатися кіберзлочинністю в кінці підліткового віку.

У глобальному плані спостерігається широкий діапазон кіберзлочинів, які включають злочини, що здійснюються з метою отримання фінансової вигоди, злочини, пов'язані з використанням інформації, що знаходиться в комп'ютері, а також злочини, направлені проти конфіденційності, цілісності і доступності комп'ютерних систем.

Проте державні органи і підприємства приватного сектора по-різному сприймають відносний ризик і загрозу. У даний час статистичні дані про злочинність, що реєструються правоохоронними органами, не являють собою міцної основи для міждержавних порівнянь, хоча такі статистичні дані часто

важливі для розробки політики на національному рівні. Показники кіберзлочинності, що реєструються правоохоронними органами різних країн, залежать не стільки від безпосереднього рівня злочинності, скільки від рівня розвитку країни і спеціалізованих можливостей підрозділу по боротьбі зі злочинами в галузі нових інформаційних технологій.

Кіберзлочини набувають транснаціонального характеру в тому випадку, якщо який-небудь елемент або наслідки злочину виявляються на території іншої країни або якщо частина скоєння злочину відбувається на території іншої країни.

Міжнародне право передбачає низку підстав для юрисдикції відносно таких діянь, у тому числі різні види юрисдикції за територіальним принципом і юрисдикцією на основі громадянства. Деякі з цих підстав закріплені в міжнародних документах із запобігання кіберзлочинності. Хоча всі країни Європи вважають, що національне законодавство забезпечує достатню основу для криміналізації і переслідування екстериторіальних кіберзлочинів, на наш погляд, що правова база до попередження таких видів злочинів є недостатньо розвиненою. У законодавстві багатьох країн знайшла віддзеркалення ідея про те, що для визнання територіальної юрисдикції всередині країни повинно бути здійснено не обов'язково “весь” злочин. Територіальна прив'язка може бути проведена відносно елементів або наслідків діяння, а також місця знаходження комп'ютерних систем або даних, які використовувалися для скоєння злочину. У разі виникнення юридичних конфліктів вони зазвичай вирішуються за допомогою проведення між країнами офіційних і неофіційних консультацій. Поки що відповіді країн не свідчать про яку-небудь необхідність у додаткових формах юрисдикції відносно якогось умовного виміру “кіберпростору”.

Навпаки, форми юрисдикції за територіальною ознакою і на основі громадянства майже завжди здатні забезпечити достатній зв'язок між кіберзлочинами і хоч би однією державою.

Форми міжнародної співпраці включають видачу, надання взаємної правової допомоги, взаємне визнання іноземних судових рішень і неофіційну співпрацю між правоохоронними органами різних країн. Зважаючи на нестійкий характер електронних доказів у рамках міжнародної співпраці в кримінальних питаннях у області кіберзлочинності необхідне своєчасне представлення відповідей сфері наявності можливості поводитися з проханням про проведення спеціалізованих слідчих дій, таких як збереження безпосередньо інформаційних і комп'ютерних даних, таких як лістинги логів, транзакції тощо. У питаннях отримання екстериторіальних доказів у контексті справ, пов'язаних з кіберзлочинами, переважають традиційні форми співпраці. Для цих цілей використовують офіційні прохання про надання взаємної правової допомоги. У рамках такого офіційного співробітництва, як правову основу використовуються двосторонні документи або багатосторонні документи про співпрацю. Останній приклад – Європейський центр боротьби з кіберзлочинністю (European CyberCrime Centre (EC3), який запрацював на початку 2013 р.

EC3 став координаційним центром ЄС у боротьбі з кіберзлочинністю. Країни – члени ЄС і європейські інституції мають намір підтримувати EC3 для створення оперативних і аналітичних можливостей розслідування кіберзлочинів і для співпраці з міжнародними партнерами.

Мандат діяльності Центру включає боротьбу з такими видами кіберзлочинності: злочини, здійснені організованими групами для отримання злочинних доходів, зокрема online-шахрайство; злочини, які завдали серйозної шкоди жертві, зокрема сексуальна експлуатація дітей; злочини, які завдали шкоди критично важливим інфраструктурним та інформаційним системам в ЄС [4].

Час представлення відповідей у рамках офіційних механізмів часто складає декілька місяців в разі прохань як про видачу, так і про надання взаємної правової допомоги. Такий термін створює проблеми в справі збору електронних доказів кіберзлочину.

На даний час Інтерпол визнається як офіційний канал для передачі прохань про тимчасовий арешт у багатьох двосторонніх і багатосторонніх угод про видачі, включаючи Європейську Угоду з видачі, Угоду з видачі Економічного співтовариства Західно-Африканських держав (ECOWAS) і Угоди в Організації Об'єднаних Націй щодо видачі злочинців [9].

Офіційні і неофіційні канали співпраці призначені для регулювання процесу отримання згоди держави на проведення іноземними правоохоронними органами розслідувань, що зачіпають суверенітет держави. Проте слідчі, свідомо або несвідомо, все частіше звертаються до екстериторіальних даних у процесі збору доказів, не просячи згоди держави, в якій фізично знаходяться ці дані. Ця ситуація виникає, зокрема, у зв'язку з хмарними комп'ютерними технологіями, що передбачають зберігання даних в декількох центрах даних в різних географічних точках.

Хоча “місцезнаходження” даних технічно може бути встановлене, воно набуває усе більш штучного характеру, аж до того, що навіть традиційні прохання про надання взаємної правової допомоги часто прямуватимуть у країну місця знаходження постачальника послуг, а не країну, в якій фізично розташовано центр передачі даних. Іноземні правоохоронні органи можуть використовувати прямий доступ до екстериторіальних даних у тих випадках, коли слідчі використовують існуюче “живе” підключення з пристроєм підозрюваного або коли слідчі використовують отриманий законним чином дозвіл на доступ до даних. Слідчі правоохоронних органів інколи можуть отримувати дані від екстериторіальних постачальників послуг за допомогою неофіційного прямого запиту, хоча постачальники послуг зазвичай вимагають дотримання належної правової процедури. У відповідних положеннях про “трансграничний” доступ, що містяться в Конвенції про кіберзлочинність Ради Європи і Конвенції про злочини в галузі інформаційних технологій Ліги арабських держав, такі ситуації враховуються не повною мірою, оскільки упор в них робиться на “згоду” особи, правомочної розкривати дані, і передбачається, що на момент доступу до даних або отримання даних відоме місце їх знаходження.

Зважаючи на теперішню ситуацію в галузі міжнародної співпраці, виникає ризик утворення міждержавних угруповань, у рамках яких існують необхідні повноваження і процедури для співпраці між країнами, які входять в їх склад та по відношенню до всіх інших країн обмежуються “традиційними” видами міжнародної співпраці, що не враховують особливості електронних доказів і глобальний характер кіберзлочинності. Це особливо стосується співпраці при проведенні розслідувань. Відсутність загального підходу, у тому числі в рамках існуючих багатосторонніх договорів у сфері кіберзлочинності, означає, що можуть виникати труднощі у виконанні прохань про вживання таких заходів, як оперативне забезпечення

збереження даних у країнах, що не входять до країн, що несуть міжнародні зобов'язання відносно забезпечення такого механізму і його задіявання в разі надходження запиту. Включення таких повноважень до проекту Конвенції про кібербезпеку Африканського союзу може в деякій мірі сприяти ліквідації цієї прогалини. З метою створення сприятливих умов для розвитку інформаційно-комунікаційних технологій, в рамках програми “Нове партнерство на користь розвитку Африки (НЕПАД) ООН співробітничав з Комісією Африканського союзу в розробці конвенції по кібербезпеці в Африці за зразком Конвенції про я :кіберзлочинність [7]. У всьому світі розбіжності у сфері обхвату положень відносно співпраці, що містяться в багатосторонніх або двосторонніх документах, відсутність зобов'язання представляти відповідь протягом певного терміну, відсутність домовленості про допустимий прямий доступ до екстериторіальних даних, великою кількістю неофіційних мереж правоохоронних органів і відмінності в гарантіях співпраці є серйозні проблеми у справі забезпечення ефективної міжнародного співробітництва в галузі електронних доказів по кримінальних справах.

Кіберзлочинність є міжнародною проблемою, оскільки об'єкти її посягання знаходяться в кіберпросторі, який необмежений державними кордонами.

У протидію з цим негативним явищем міжнародного характеру залучені всі держави світу, незалежно від рівня їх технічного розвитку і національного законодавства. При цьому менш розвинені в технічному відношенні країни мають можливість використовувати досвід розвинених країн для запобігання і розслідування комп'ютерних злочинів.

З введенням в дію нового Кримінально-процесуального кодексу України 19 листопада 2012 р. значно ускладнилася процедура отримання інформації від провайдерів телекомунікаційних послуг. Якщо раніше отримання такої інформації здійснювалося на підставі положень про “Конвенцію про кіберзлочинність” і Закону України “Про міліцію”, то зараз така інформація віднесена до категорії документів, що містять комерційну таємницю, яка охороняється законом (Глава 46 Цивільного Кодексу України) [8].

Таким чином, органи і підрозділи, на які покладені обов'язки по боротьбі з кіберзлочинністю, позбавлені можливості оперативно і своєчасно обробляти запити правоохоронних органів інших країн по збору доказів про кіберзлочини і встановлення місцезнаходження підозрюваних у рамках “Конвенції про кіберзлочинність”.

З метою ефективної боротьби з кіберзлочинністю на національному і міжнародному рівнях, необхідно давати адекватну оцінку змінам процесуальних норм ведення розслідування і переслідування в судовому порядку, а також враховувати вимоги часу і потреби практики.

Сьогодні рівень і темпи зростання кіберзлочинності вимагають адекватного реагування, у тому числі і на законодавчому рівні. Тому, враховуючи вищевикладене, необхідно терміново підготувати і внести зміни до чинного законодавства про порядок і підстави виконання запитів, отриманих від правоохоронних органів країн у рамках виконання зобов'язань України, узятих у зв'язку з ратифікацією “Конвенції про кіберзлочинність”.

Для ефективної протидії кіберзлочинності необхідний інтегрований підхід, який можна забезпечити лише колективними зусиллями міжнародної спільноти через тісну взаємодію державних інститутів.

Література:

1. Про ратифікацію Конвенції про кіберзлочинність : Закон України від 07.09.2005 р. № 2824-IV // ВВР України. – 2006. – № 5-6. – Ст. 71.
2. *Бабакін В. М.* Особливості міжнародного співробітництва при розслідуванні кіберзлочинів / В. М. Бабакін // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 27–30 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2011-4/11bvmpk.pdf>.
3. *Європіна І. В.* Практичні аспекти організації та провадження міжнародно-правової діяльності з протидії комп'ютерній злочинності / І. В. Європіна // Часопис Академії адвокатури України. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/Chaau/2011-2/11eivpkz.pdf>.
4. Євросоюз відкрив центр по боротьбі з кіберзлочинністю. Дзеркало тижня. Україна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/TECHNOLOGIES/evrosoyuz_vidkriv_tsentr_po_borotbi_z_kiberzlochinnisty.html.
5. *Зозуля Є. В.* Діяльність МВС України щодо протидії транснаціональній злочинності у сфері високих технологій / Є. В. Зозуля [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/NZTNPU_ist/2011_1/Articles/35_Zozulya.pdf&sa=U&ei=mqFoUu_hLoHLtQbGgYHhGAQ&ved=0CBgQFjAA&sig2=IGdbg-Akv6v8HqZjsfct&usg=AFQjCNG0Az9Uag_RzxKY_hzYQA3CqkckcA.
6. *Марков В. В.* Актуальні проблеми інформаційної безпеки України в системі міжнародної координації / В. В. Марков // Право і безпека. – 2013. – № (48). – С. 7–80.
7. ООН содействует подключению Африки к другим частям мира широкополосными подводными кабелями. Центр новостей ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/russian/news/>.
8. Право інтелектуальної власності на комерційну таємницю. Цивільний (гражданский) кодекс України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.civilniy.org.ua/book4th/g46/default.htm>.
9. *Старжинський В. С.* Інтерпол. Міжнародна організація кримінальної поліції : навч. посіб. / В. С. Старжинський, С. В. Старжинський, П. В. Хотенець. – Х. : Бурун Книга, 2006. – 112 с.
10. *Широкова-Мурараш О. Г.* Кіберзлочинність та кібертероризм як загроза інформаційній безпеці: міжнародно-правовий аспект / О. Г. Широкова-Мурараш, Ю. Р. Акчуріна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://poiskbook.kiev.ua/art/ipravo20112/ipavo-dwl.pdf](http://poiskbook.kiev.ua/art/ipravo20112/ipravo-dwl.pdf).

Надійшла до редколегії 04.11.2013 р.

УДК 35:316.6

С. І. БІЛОСОРОЧКА

**СОЦІАЛЬНО-ПСИХОЛОГІЧНІ МЕТОДИ ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ: УЗАГАЛЬНЕННЯ ОСНОВНИХ ПОНЯТЬ**

Розкрито основний зміст соціально-психологічних методів державного управління. Охарактеризовано кожен з методів та визначено особливості їх використання в державному управлінні при здійсненні впливу на індивіда або соціальну групу.

Ключові слова: метод, соціально-психологічні методи державного управління, переконування, навіювання, психологічне зараження, наслідування (приклад), заохочування, санкціонування, змушування, покарання.

The basic content of socio-psychological methods of public administration. The characteristic of each of the methods and peculiarities of their use in public administration in the exercise of influence on an individual or social group.

Key words: method, socio-psychological methods of public administration, persuasion, suggestion, psychological contamination, imitation (example), encouraging, sanctioning, coercion, punishment.

Україна визнає пріоритетними демократичні цінності, формування громадянського суспільства та правової держави, що зумовлює забезпечення державного управління дієвим інструментарієм впливу в індивідуальній та груповій взаємодії. У такому разі виникає необхідність у використанні соціально-психологічних методів.

Учені досліджують суть поняття “метод” з того часу, як уперше Дж. Дзабарелло у 1558 р. поповнив ним наукову категоріальну базу, дослідивши його у трактаті “Про метод”. Кожному з методів вчені приділяли окремі наукові праці, зокрема Г. Андрєєва, В. Бехтерєв, Е. Дюркгейм, Г. Лебон, С. Московичі, Г. Одінцева, Н. Мельтюхова, В. Татенко та ін.

Метою статті є визначення понять і загальна характеристика соціально-психологічних методів державного управління.

Загальна суть методу зводиться до системи правил, способів, підходів, шляхів вивчення явища дійсності й впливу на неї. Метод регулює діяльність, визначає логіку процесів. З позиції змістовно-ціннісної характеристики дійсності, формування операцій, процесів, способів у методи відбувається, коли вони мають спільну основу, – закони, закономірності, принципи, норми середовища. Немає незмінно добрих і незмінно поганих методів управління людьми, а є лише методи, що відповідають ситуації й не відповідають їй. Тому ефективність методів залежить від багатьох факторів, а їх реалізація зводиться до вибору процедур та методик відповідно до змісту.

У соціальній психології методи ділять на дві великі групи: методи дослідження й методи впливу [1, с. 66]. Отже, метою їх використання в кожній групі є дослідження об’єкта управління або вплив на нього. Соціально-психологічні методи управлінського впливу в реалізації завдань державного управління визначаються як соціально-психологічні методи державного управління.

У різних видах класифікації вони групуються за функціональним змістом і характером впливу суб’єкта державного управління на об’єкт державного управління. При застосуванні зазначених методів мова йде про такі дії суб’єкта управління, які б викликали в об’єкта управління потрібну душевно-духовну й поведінкову активність, а саме, певні образи, уявлення, спогади, думки, почуття, ставлення, вольові дії, спонтанні реакції тощо. Тому змістом поняття “соціально-психологічні методи державного управління” є сукупність організуючих, плануючих, координуючих та контролюючих прийомів і способів цілеспрямованого впливу суб’єкта управління, на об’єкт управління з урахуванням психологічних

закономірностей соціального пізнання, взаємовпливу й взаємовідносин між ними, спрямованих на реалізацію завдань державного управління.

До основних (традиційних) соціально-психологічних методів державного управління належать: переконування, навіювання, психологічне зараження, наслідування (приклад), заохочування, санкціонування, змушування, покарання.

Переконування – метод впливу, який передбачає вплив суб'єкта управління на свідомість, почуття, волю об'єкта управління з метою зміни його поглядів, настанов, ставлення та оцінки шляхом активізації розумової діяльності об'єкта управління, апелювання до раціональних властивостей свідомості [1, с. 370]; аргументоване й логічно витримане доведення істинності того чи іншого положення, думки, оцінки. Першочергового значення в переконуванні набуває мотивація, тобто діяльність, що має на меті активізацію людей, спонування їх до ефективного виконання рішень. Використання зазначеного методу спрямоване безпосередньо на мислення людей, їхні знання та досвід, щоб викликати не лише розуміння ситуації й висунутих доведень, а й готовності діяти відповідно з цими розуміннями.

Переконування ґрунтується, з одного боку, на *доказовості* (переконливості), тобто на *аргументах*, що підтверджують істинність і значущість для об'єкта того, що йому пропонують, а з іншого – на самостійному, свідомому, критичному ставленні того, кого переконують, до того, що йому пропонується прийняти [11, с. 7].

Термін “переконання” живається в значенні методу, а також як стан, “основна моральна настанова, яка визначає мету і напрям вчинків людини, тверда впевненість у чомусь, заснована на певній ідеї, на світогляді” [1, с. 257], до якого призводить кожен із соціально-психологічних методів державного управління, тобто, всі вони в кінцевій меті повинні вести до стану переконаності того, на кого був націлений соціально-психологічний вплив [1, с. 160]. Саме стан переконаності в тому, що модель поведінки, яку пропонують особі, є найбільш правильною й прийнятною для неї самої, веде до відчуття правильності й надійності обраного варіанту поведінки. Тому розмежовуватимемо поняття методу переконування як процесу та стану переконання як кінцеву мету соціально-психологічного впливу.

Метод переконування як спосіб словесного впливу включає в себе систему доведень, побудованих на законах логіки. Успішне переконування веде до прийняття й наступного включення нових аргументів у систему поглядів, яка склалася в суспільній свідомості, до певної трансформації світогляду в цілому й оцінки конкретної ситуації, а отже, й зміни мотиваційної основи поведінки індивіда або соціальної групи. Переконування ґрунтується на усвідомленому прийнятті ідей, на їх аналізі й оцінці. При цьому висновок може бути зроблений як самостійно, так і внаслідок дій того, хто переконує. Процес переконування вимагає іноді великих часових затрат і використання різноманітних знань елементів ораторського мистецтва.

Умовами успішного впливу за допомогою методу переконування є апеляція до почуттів людини для збудження в неї відповідних емоцій, ясність і доступність думок працівника, його вміння привернути увагу до себе й завоювати довіру. Практика показує, що переконування як метод доцільно використовувати при індивідуальному спілкуванні з людиною. Це пов'язано, насамперед, з тим, що для переконування дуже важлива концентрація уваги на обговорюваному предметі. Метод переконування застосовується й при груповій взаємодії.

Навіювання (сугестія) – особливий метод впливу, а саме цілеспрямований, неаргументований вплив однієї людини на іншу або на групу людей [1, с. 170]. Під час навіювання здійснюється процес передачі інформації, оснований на придушенні здібності до критичного сприйняття дійсності з метою нав'язування певних настанов.

При визначенні цього поняття також необхідне розмежування: по-перше, процесу, яким викликається навіювання; по-друге, безпосередні психічні явища й, по-третє, стан психіки або свідомості при виникненні чи викликанні названого явища. Це свідчить, що процес навіювання суб'єктом державного управління виражається з його боку актом (дією), а з боку об'єкта державного управління – викликаним станом навіювання, що призводить до прогнозованого результату.

Не всі індивіди однаково піддаються навіюванню. Усе залежить від вольових якостей особистості й ступеня її конформності. Навіювання притаманне п'ятій частині населення, решта якого здатна чинити опір навіюванню, здійснювати контрсугестію. Державні службовці та посадові особи місцевого самоврядування на основі життєвого досвіду створюють систему захисних механізмів, щоб протистояти навіюванню (так звані психологічні бар'єри). Один з головних механізмів – “бар'єр недовіри”. Навіювання може здійснюватися не тільки з боку інших осіб, іноді воно має форму самонавіювання (аугосугестія).

На відміну від переконування, навіювання не потребує аргументації на користь істинності і значущості для об'єкта впливу того, що йому пропонується, не передбачає критичного ставлення до інформації, яка пропонується.

За своєю суттю методом навіювання є цілеспрямований, неаргументований вплив на громадян. При навіюванні відбувається некритичне сприйняття інформації, чужого погляду чи позиції, прийняття її як своєї власної. В. Бехтерєв доводив, що навіювання безпосередньо викликає певний психічний стан людини, не вимагаючи доказів і логіки міркувань [2, с. 56]. Тому навіювання передбачає переважно емоційно-вольовий вплив. Навіювання може здійснюватися у вербальній і невербальній формі.

Метод навіювання – цільове свідоме “зараження” однією людиною іншої або групи людей мотиваціями певних дій, змістом чи емоціями в основному за допомогою мовленнєвого впливу на основі некритичного сприйняття інформації.

Роль навіювання розкриває Г. Лебон [9, с. 219], підтверджує та розширює С. Московичі [10, с. 324]. Крім того, що твердження на основі постійного повторювання стає переконанням, С. Московичі додає думку про те, що для переконуваності необхідний авторитет лідера. Вивчаючи авторитет, вчений дійшов висновку, що в його основі лежить зваблення, а сила й розум не відіграють вирішальної ролі при навіюванні тієї чи іншої думки.

Метод зараження – процес передачі емоційного стану від одного індивіда до іншого на психофізіологічному рівні контакту поза власне смисловим впливом або додатково до нього [7, с. 101]. Він супроводжується взаємообміном фраз, дій та емоцій, внаслідок чого відбувається їх наростання й підсилення. Взаємодія набуває форми взаємоіндукції, коли здійснюється перехід від часткових тверджень до загальних. Г. Андрєєва зазначає, що індивід несвідомо засвоює зразки чиєїсь поведінки, лише підкорюючись їй [1, с. 163]. Дія спирається на закладених у підсвідомості смислових настанов, що переважають у стереотипі поведінки. Усе залежить від того наскільки сильно викликані почуття й від швидкості поєднання дії

з думкою. При зворотному зв'язку зараження відбувається як ланцюгова реакція, що супроводжує масові явища: натовп, масові акції та ін. [8, с. 348].

В. Бехтерев пояснював масове психічне зараження як нав'язаний прикладом стан при переживанні відповідних емоцій, що не переборюється почуттям обов'язку чи переконанням. На його думку, цілі народи зазнають масових психозів, що мають різні прояви, в тому числі й такі, що перешкоджають цілісності та суверенітету держави [2, с. 92].

Метод зараження має невербальний характер і ґрунтується на досягненні підсвідомого емоційного схвалення об'єкта управління запропонованою суб'єктом управління політики шляхом співпереживання за її реалізацію.

Як бачимо, категорії “навіювання” та “зараження” дуже подібні між собою, але вчені неоднозначні в їх порівнянні.

Психологічна особливість зараження полягає у здатності й природному прагненні людського індивіда переймати чужий досвід шляхом наслідування позитивних зразків діяльності й поведінки.

Метод наслідування ґрунтується на засвоєнні форм поведінки іншої людини на основі підсвідомої й свідомої ідентифікації себе з нею. До пізнавальної мотивації людини належить мотивація наслідування: людина шукає зразок (взірець), вона вчиться в оточуючого середовища. Пошук зразка й породжує потребу в активності з метою подолання первинного відчуження.

Суть методу прикладу полягає в тому, що в процесі взаємодії суб'єкта управління з об'єктом управління відтворюються дії, прийоми, манери, правила поведінки в спілкуванні авторитетних осіб. В основі методу прикладу лежить механізм наслідування. Схильність людей до наслідування не можна вважати сліпим, механічним копіюванням дій і вчинків інших людей (наведене відноситься, насамперед, до підлітків). Лише в дитячому віці наслідування часто має неусвідомлюваний характер.

Методом прикладу здійснюється передача ставлення до об'єктів, явищ життя, діяльності, до інших людей через власні переконання, діяльність і поведінку. Переконаванню й навіюванню завжди бракує свідчень практики, тому приклад стає вагомим аргументом і авторитетним фактом, яким суттєво підсилюється вплив цих соціально-психологічних методів [1, с. 371].

За допомогою методу прикладу можна викликати критичне ставлення за рахунок зіставлення конкретних дій, вчинків і висловлювань тієї особи, що чинить вплив, зі своїми власними. Особливої важливості метод прикладу набуває в роботі з молодими державними службовцями та посадовими особами місцевого самоврядування.

Змушування – метод впливу на волю об'єкта управління з метою виконання останнім завдання всупереч його бажанню шляхом створення умов, за яких поведінка та ставлення до справ, що відрізняються від потрібних, ставатимуть неможливими [1, с. 371]. Змушування полягає в тому, щоб схилити об'єкт управління до виконання прийнятого рішення незалежно (а то й усупереч) його волі шляхом застосування до нього заходів тиску. Змушування завжди покликано забезпечити виконання прийнятих рішень шляхом застосування попереджувальних, запобіжних заходів. При цьому бажана поведінка забезпечується застосуванням сили чи загрозою її застосування й традиційно розглядається як допоміжний метод, що використовується із-за нерезультативності переконування [5, с. 335].

Е. Дюркгейм надавав особливого значення соціальному змушуванню. Він доводив, що, незважаючи на особисту думку людини про свою значущість, вона поводитиметься лише так, як диктуватиме їй соціум. І диктат полягає якраз у тому, що позитивне сприйняття поведінки індивіда в соціумі буде прямо пропорційним його відповідності традиціям, праву, віруванню, спадковим звичкам спільноти [12, с. 15].

Метод заохочування полягає в задоволенні потреб об'єкта державного управління та підвищенні його статусу з метою підтримки позитивних форм поведінки, еталонів дій та відносин шляхом схвалення діяльності та поведінки об'єкта державного управління за допомогою системи матеріальних та моральних засобів впливу. Ними можуть бути: довіра, нагорода, турбота, визнання заслуг, професійних здібностей, можливість просування по службі та ін. [1, с. 371].

На відміну від переконування, навіювання чи прикладу, метод санкціонування покликаний обслуговувати й забезпечувати здебільшого нормативний бік стосунків, на зразок тих, які існують між керівниками й підлеглими. Санкції широко застосовують у міжособистісних, неформальних відносинах у формі комунікативних обмежень, табувань тощо.

Метод санкціонування є необхідним для нормального функціонування будь-якої організаційної структури. Проте, за певних умов, чи соціально-психологічного протистояння, він може стати домінуючим, витісняючи переконування, навіювання, наслідування, підпорядковувати їх собі й перероджуватись у маніпулятивний вплив [11, с. 12].

Метод покарання полягає в тому, щоб викликати почуття жалю, переживання щодо вчиненого проступку та його наслідків із метою гальмування розвитку небажаних властивостей процесів шляхом створення умов, які можуть змінювати мотиви дій, стримувати негативні бажання за допомогою зміни ставлення до об'єкта управління, прояву обмежень, докору, іронії, збудження, хвилювання, засудження, недовіри та ін. [1, с. 372].

Соціально-психологічні методи є найтоншим інструментом дії на соціальні групи й окремих індивідів. Мистецтво управління людьми полягає в дозованому й диференційованому використанні соціально-психологічних методів державного управління. Кожен метод спирається на умови, менталітет, ролі, інтереси, норми, цінності, настанови, мотиви, потреби, реакції, очікування суб'єкта та об'єкта управління. Зазначені категорії торкаються глибинних детермінованих суспільних зв'язків, що спонукає до постійного моніторингу та прогнозування управлінських ситуацій задля ефективного використання методів.

Вони розкривають перед посадовцями можливість безконфліктного вирішення управлінських проблем. Їх використання сприяє залученню до діалогу на основі відкритості, активізації участі у прийнятті управлінських рішень, правовому, ненасильницькому й безконфліктному вирішенню суперечностей між суб'єктом управління та об'єктом управління без значних фінансових затрат.

Література:

1. *Андреева Г. М.* Социальная психология / Г. М. Андреева. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1980. – 416 с.
2. *Бехтерев В. М.* Внушение и его роль в общественной жизни / В. М. Бехтерев. – СПб. : Питер. – 2001. – 112 с.

3. Білосорочка С. І. Переконавання як основний соціально-психологічний метод державного управління / С. І. Білосорочка // Державне управління та місцеве самоврядування : тези VIII міжнар. наук. конгресу, 27-28 березня 2008 р. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – С. 159–161.
4. Гончаренко С. Український педагогічний словник / С. Гончаренко. – К. : Либідь, 1997. – 376 с.
5. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні : підруч. / О. Н. Ярмиш, В. О. Серьогін ; [за ред. Ю. М. Тодики]. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.
6. Державне управління і менеджмент : [навч. посіб. у табл. і схемах] / [Г. С. Одінцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.] ; за заг. ред. Г. С. Одінцової. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.
7. Краткий психологический словарь / сост. Л. А. Карпенко ; под общ. ред. А. В. Петровского, М. Г. Ярошевского. – М. : Политиздат, 1985. – 431 с.
8. Психологія в менеджменті : навч. посіб. / С. Комінко [та ін.]. – Тернопіль : Терноп. акад. нар. госп-ва, 1999. – 400 с.
9. Лебон Г. Психология народов и масс / Г. Лебон. – СПб. : Макет, 1995. – 316 с.
10. Московичи С. Век толп. Исторический трактат по психологии масс / С. Московичи. – М. : Центр психологии и психотерапии, 1996. – 480 с.
11. Татенко В. О. Соціально-психологічні механізми впливу людини на людину / В. О. Татенко // Соціальна психологія. – 2003. – № 1. – С. 60–72.
12. Durkheim E. Les rigles de la mйthode sociologique / E. Durkheim. – Vendfme : Quardrige /PUF, 1995. – 149 p.

Надійшла до редколегії 25.11.2013 р.

УДК 351

В. С. ДОРОШЕНКО

ПОЛІТИКА В ІНТЕРЕСАХ НАРОДУ – ЗАПОРУКА ЕФЕКТИВНОГО ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ

Розкрито роль політичних партій в Україні, державного ідеалу, ідеології, впливу бізнесу на суспільство, а також передумови покращання політичного управління.

Ключові слова: суспільні потреби, політичні, громадські об'єднання, демократична політична культура, ідеологія державотворення.

The article is devoted to description of political parties in Ukraine, state ideal, ideology, impact of business on society, political management improvement prerequisites.

Key words: social needs, political associations, democratic political culture, ideology of state.

Після грудневого референдуму 1991 р. Україну визнали у світі як суб'єкт міжнародного права. Підставами для цього були: окреслена територія, постійне населення, суверенна влада. Але багато чого і бракувало, а саме – сформованої на принципово інших засадах політичної системи, що стримувало, обмежувало здійснення державою її головної функції – владно-організаційного впливу на суспільні відносини і процеси в політичній, економічній, соціальній та духовній сферах. Не вистачало політики і політиків, адже для свого здійснення державне управління мало б спиратися на аналіз ситуації, що склалася тоді в Україні, прогноз її розвитку та компетентні рішення.

Дану проблематику розглянуто в роботах М. Михальченка, К. Меркотана, Д. Видріна, А. Тупчієнка, О. Корнівського, Г. Атаманчука та ін., які внесли суттєвий вклад у дослідження вищезазначеної теми. Однак вимоги сьогоденної науки і практики потребують подальшого осмислення питання політичного управління.

Мега статті – висвітлити виключну важливість підпорядкування інтересам і потребам більшості українського народу всіх політичних намагань і дій для створення дійсно цивілізованої держави.

Політика як особлива сфера функціонування суспільства являє собою універсальний механізм соціальної регуляції суспільних відносин, виступає одним з головних способів перетворення світу. Щоб відповідати цьому призначенню, вона має бути спроможною визначати оптимальні політичні цілі, формувати програми конкретних дій, пропонувати і обстоювати цінності та ідеали.

Ті питання, які постали перед політичним керівництвом України на початку незалежності, чітко відображали кризову ситуацію, її гостроту і навіть непередбачуваність: як здійснювати приватизацію, чи варто відмовлятися від статусу ядерної держави, як ставитися до спільної спадщини (золотий запас, алмазний фонд, зарубіжна власність, борги і активи, збройні сили і військова техніка та озброєння).

Починаючи з 1989 р., основним гаслом демократичних перетворень стають питання реорганізації СРСР як держави, тобто політичної організації, головною функцією якої є управління або забезпечення колективного, впорядкованого життя, задоволення природних соціально-етнічних потреб суспільства.

З усією очевидністю проявилася така вада українського державотворення, як відсутність сучасних політичних партій (українські партії, що з'явилися на початку 1990-х рр., – всі автократичні, а ті, що з'являлися згодом, на жаль, теж не стали демократичними).

Уже на початку виникнення політичних партій стало зрозумілим, що тут йдеться не про “віддзеркалення” суспільних потреб і громадської думки, а значною мірою про їх формування. І хоч сьогодні суспільні зміни істотно впливають на трансформацію “старих” і появу нових партій, все ж і в наш час достатньо підстав для твердження про те, що потреба в інноваційній теоретичній та організаційній ролі політичних партій зберігається як у світі в цілому, так і в Україні.

Станом на час виборів до Верховної Ради України в 2012 р. було зареєстровано 197 політичних партій. Зовні це виглядає цілком демократично – адже будь-яка суспільна потреба за такої кількості партій знаходить своїх захисників і критиків, у суспільстві постійно зберігається (присутня) опозиція щодо влади.

Але і в теорії, і на практиці доведено, що “крайня багатопартійність” (Дж. Сарторі), тобто поява п'яти і більше партій, небезпечна для існування держави.

Про “ефективність” багатопартійності по-українськи говорять такі факти: упродовж десяти років (2002 – 2012 рр.) у парламентських і президентських виборах взяли участь представники 118 партій; у теперішньому складі Верховної Ради України є представники лише 16 партій (із 197 зареєстрованих), а свої фракції мають п’ять партій – від “найстарішої” (Компартія України веде свій “родовід” від заснованої в липні 1918 р. КП(б)У – обласної організації РКП(б) – так тоді називалася КПРС) до наймолодшої (партія “Удар” заснована два роки тому). Ще показовішим є такий факт: якщо одні партії, незважаючи на відмінності в ідеології, іменують себе “народними” (Народна партія, Українська народна партія, Народна самооборона, Народна партія вкладників та соціального захисту, Народна воля, Народна сила, Народно-демократична партія, Народна екологічна партія, Народна влада), то інші, маючи однакову ідеологію, або, точніше кажучи, однаково не ідентифікуючи себе ні з якою ідеологією, вирізняються своїми вкрай екстравагантними назвами (“Совість”, “Праведність”, “Ведуча сила”, “Пробудження” тощо) [2].

Коли мова йде про призначення політичних партій у сучасній Україні, то їм належить докорінно перебудувувати вже цю державу, формувати принципово іншу владу. А щоб наші партії були гідні такої місії, їм належить багато чого засвоїти із досвіду інших партій і чимало змінити у своїй будові, ідеології та діяльності. Насамперед слід виробити вміння, здатність акумулювати і представляти в державі інтереси певних соціальних верств. Водночас політичні партії покликані брати активну участь у формуванні цих інтересів, їх співставленні між собою, визначенні пріоритетів, які зорієнтовані на об’єднання зусиль усього суспільства. Нарешті партії покликані сприяти переведенню згаданих інтересів на мову політики, конкретних вимог до влади і ефективних практичних рішень, дій, ідей.

Серед цих ідей на особливе місце заслуговує державний ідеал (у сучасній українській політичній термінології – національна ідея), його наукове обґрунтування у зіставленні з реальним станом суспільства, національною традицією, із забобонами та пережитками у свідомості широких мас.

Цілком переконливим, на нашу думку, є твердження М. Михальченка про те, що будь-яка нормальна демократична держава має свою ідеологічну доктрину (державницьку ідеологію), в якій визначено систему економічних, політичних, правових і культурних цінностей, ідей, цілей, реалізація яких формує перспективу розвитку суспільства і норми його функціонування в сьогоденні [3, с. 201]. Стосовно України – вона має охоплювати специфіку нашої державності: полінаціональна, але унітарна, соціальна держава. Проте сформувати ідеологічну і політичну доктрину держави вкрай важко через те, що суспільство ідеологічно і політично розколоте. Формування нової конструктивної ідеології необхідне ще й для того, щоб нині існуюча етнокультурна і політична спільнота змогла усвідомити себе українським народом, свою територію – рідною землею, а Україну – своєю Батьківщиною.

За два останні десятиліття Україна пройшла складний шлях державного становлення. Але, на жаль, і досі серйозні політичні рішення приймаються ситуативно, залежно від суспільно-політичної та соціально-економічної кон’юнктури. Політичні лідери свої стратегії формують від однієї виборчої кампанії до іншої, особливо не переймаючись обґрунтуванням і пошуком шляхів і способів їх реалізації. А це підводить до висновку про необхідність деталізації національних цілей, конкретизації їх внутрішньої ієрархії і відповідно до

загальнодержавної стратегії як втілення своєрідної державотворчої ідеї, обґрунтованої в державотворчій ідеології. Під останньою сучасна політична наука розуміє сукупність ідей і принципів, покликаних легітимізувати, захистити державу як суспільний інститут, стрижень політичної системи та сукупність ідей, націлених на формування політичної нації, громадянського суспільства, демократизацію суспільних взаємовідносин [3, с. 214].

В умовах сучасної України особливого значення набуває ціннісний аспект державотворчої ідеології. Ідеології як суспільного явища, що має об'єктивне підґрунтя. Саме це мав на увазі відомий учений М. Амосов, ствердно відповідаючи на запитання, чи потрібна державі ідеологія. “Я вважаю – необхідна. Ідеологія визначає державний устрій, і громадяни повинні вірити, що він справедливий. У крайньому випадку – в основному. Інакше – як жити? Для будь-якої діяльності людина визначає мету. Мета всього народу – це і є ідеологія суспільства, розписана в законах. Без ідеї не буде єдності народу, а отже, й прогресу в матеріальній і духовній сферах”, – зазначав учений [3, с. 201].

Є заперечення проти державотворчої ідеології і з іншого боку, а саме – ідеологічні партії поступово, але неухильно сходять з політичної арени. На їх місце також неухильно висуваються партії як політичне продовження фінансово-промислових груп або організацій на зразок груп інтересів, тобто структури без чіткої ідеології, споживацькі та пристосовницькі. Як показує практика успішних демократичних країн, політика туг давно де-факто підпорядковується досягненню бізнес-цілей фінансово-промислових груп (ФПГ) та транснаціональних корпорацій (ТНК).

Зі 100 найбільш впливових людей в Україні 42 особи – це бізнесмени, їх сумарний капітал становить понад 400 млрд грн, суму співставну з річним бюджетом країни. Більшість з них бере участь у державних програмах (наприклад, програми пов'язані з Євро-2012, як показав час, були насамперед бізнес-проектами окремих ФПГ), досить успішно використовують легальні та напівлегальні механізми отримання коштів (податок на додану вартість, пільги тощо).

Отже, ФПГ інтегровані в українську владу, але інтегруватися в суспільство їм поки що не дозволяє слабка партійно-політична влада, а також бюрократично-адміністративне свавілля, що проявляється в нехтуванні законом, зловживанні службовим становищем, зростанні корупції. У цій ситуації і державі, і суспільству в цілому бажане якомога чіткіше і швидше формування і реалізація ефективної концепції взаємовідносин у трикутнику “влада – ФПГ – суспільство”.

На нинішньому етапі соціально-політичного розвитку України відбувається зміна поколінь управлінців: на місце старих кадрів приходять нові, молоді, краще адаптовані до ринкових відносин, з раціонально обґрунтованим прагматизмом, із сміливими планами і здоровими амбіціями, з почуттям патріотизму, національної гідності.

Доречно зазначити, що управління – це настільки мистецтво й ремесло, наскільки й наука. А це означає, що управлінські кадри всіх рівнів мають знати, як збирати, впорядкувати і передавати потрібну інформацію і уміти розробляти стратегію швидкого розуміння природи політичних проблем і набору (діапазону) можливих розв'язань та їх альтернатив; володіти навичками передбачення і надійного оцінювання наслідків політичних альтернатив (це дають економіка і статистика). Ефективне управління завжди “видає” бачення того, як поставити

усвідомлену суспільну проблему в певний контекст, тобто бачення як можливостей, так і перепон, складнощів для реалізації того чи іншого заходу, проекту, щоб вживані дії не призводили до наслідків, які вимагають більших суспільних витрат, ніж дають суспільних вигід. Не забудемо і про те, що та чи інша поведінка в політичному процесі, дотримання чи порушення певних етичних норм (наприклад, “наказ не замінює переконування”, “державні інтереси вищі за інтереси чиновника будь-якого рангу”) та інші важливі ознаки управлінця не з’являються в нього з одержанням чи здобуттям посади. Найчастіше це стає результатом постійного навчання, наполегливої праці, твердої волі і почуття власної гідності.

В одному із авторитетних зарубіжних досліджень на цю тему йдеться про варіанти дій управлінця або експерта, якщо вони мають окрему думку або незгодні з тим чи іншим варіантом вирішення проблеми [2, с. 40–46]. Один із дослідників наполягає на такій послідовності дій: лояльність допомагає визначити, скільки разів треба висловлювати свою думку, перед тим, як виходити з гри; вислів думки теж може мати різні форми – відкрите висловлювання, протест, ультиматум; вихід з гри – це ситуація, коли участь у реалізації конкретної політики даному виконавцю настільки небажана з етичних міркувань, що він залишає дану роботу, навіть ризикуючи залишитись певний час безробітним або зазнати певних матеріальних (фінансових) втрат.

Варто звернути увагу і на такі сучасні моменти в українській кадровій політиці, як посилення її ролі в подоланні патологій та деформацій минулого, яких зазнала Україна (цьому служить формування таких якостей, як порядність, гуманізм, повага до закону, гідність) та орієнтація національних кадрів на світові стандарти й цінності (цьому сприятиме нарощування зусиль на шляху політико-правової, професійної та ментальної сумісності з кадрами інших країн).

У сучасних умовах відбувається активне переосмислення існуючих ідеологічних концепцій і практичних проектів, передусім стосовно характеру й змісту національних ідеалів. Йде суперечливий процес пошуку оптимального варіанту поєднання національних цінностей із міжнародними в контексті вироблення нової моделі української держави, держави європейського зразка – органічного елемента сучасного світу. Роки української незалежності переконливо продемонстрували утопічність не тільки старих соціально-політичних конструкцій, але й не меншу захмарність, ілюзорність планів нових, так званих націонал-демократичних сил. Особливо негативними для України виявилися наслідки неспівпадіння політичної теорії та практики, зокрема в соціально-економічній сфері; однобічна оцінка можливостей українського суспільства, відмова від використання раціональних аспектів попереднього соціального досвіду, розрив життєво важливих для країни зв’язків; переорієнтація, всупереч вітчизняним особливостям, на чужі моделі менеджменту. Заклики “будувати Україну з “чистого аркуша” не відповідають реальній ситуації, об’єктивним потребам держави, народу, його традиціям. Спостерігається міфологізація та ідеалізація окремих періодів життя українського народу, далекого минулого. Варто знати: в державу нас єднає не те, ким ми були вчора, а те, що ми будемо спільними зусиллями сьогодні, те, якими цінностями будемо жити завтра.

В українському суспільстві ще й досі поширюються погляди та судження про випадковість і легкість процесу державного усамостійнення України. А це

означає, що ми й досі не усвідомлюємо до кінця, яку спадщину ми одержали, а відтак, не готові порозумітися щодо мети й засобів подальшого розвитку країни.

Отже, постає винятково важливе стратегічне завдання: відтворити історичну пам'ять народу, передати її молоді; акцентувати увагу на інтеграційних традиціях народної свідомості; сформувати науково-об'єктивний та політично неупереджений світогляд; реалістично оцінивши свої можливості і звирившись із віковичними прагненнями народу, зробити прорив у майбутнє.

Формування нової державної влади - процес тривалий і болісний. Зокрема, владну кар'єру сьогодні переважно забезпечують не особисті якості людини, а, передусім, належність до тієї чи іншої партії, клану або "земляцтва".

Треба вже сьогодні формувати, готувати кадри нової політичної генерації – активних діячів з державницьким мисленням, спроможних повноцінно здійснювати функції влади й управління. Відкриваючи дорогу молодим, важливо все ж віддавати перевагу якостям соціальної зрілості, зважаючи, що споконвіків загалом керували старійшини з притаманними їм розважливістю, волею і мудрістю.

Література:

1. *Веймер Девід Л.* Аналіз політики: Концепції і практика / Л. Девід Веймер, Р. Ейден Вайнінг ; пер. з англ. І. Дзюба, А. Олійник ; наук. ред. О. Клієвич. – К. : Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2000. – 654 с.
2. *Меркотан К.* Квазісистемність української багатопартійності / К. Меркотан // Політичний менеджмент. – 2011. – № 3. – С. 113–121.
3. *Михальченко М. І.* Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи // М. І. Михальченко. – Дрогобич : ВФ "Відродження", 2004. – 488 с.

Надійшла до редколегії 17.09.2013 р.

УДК 351.83

О. В. ЖАДАН

ОЦІНКА СТАНУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ ПРЕДСТАВНИКАМИ СТОРІН СОЦІАЛЬНОГО ДІАЛОГУ

Викладено та узагальнено результати експертного опитування керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних та недержавних підприємств, профспілок, асоціацій роботодавців і представників наукової спільноти щодо оцінки стану та перспектив розвитку державного регулювання соціально-трудоових відносин в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, соціально-трудоові відносини, експертне опитування.

The results of an expert survey of heads of public authorities and local governments, public and private enterprises, trade unions, employer associations, and scientific

community representatives have been presented and summarized to evaluate the situation and prospects of the state regulation of the social and labor relations in Ukraine.

Key words: state regulation, social and labor relations, expert poll.

Дієвість державного регулювання соціально-трудових відносин значною мірою визначається якістю інформації про їх стан і наявністю зворотного зв'язку органів державної влади з представниками інших сторін соціального діалогу в соціально-трудовій сфері. Одним з найбільш достовірних і оперативних методів отримання первинної інформації про стан державного регулювання соціально-трудових відносин є соціологічне дослідження думки представників сторін соціального діалогу.

Проблемам організації соціально-економічних досліджень соціально-трудових відносин в Україні присвячена значна кількість наукових праць таких відомих вітчизняних і зарубіжних учених: Л. Борисової [1], О. Грішнєвої [2], А. Колота [3], Е. Лібанової [4], О. Пищуліної [5], Н. Шедіної [6] та ін. Разом з тим, за наявності великої кількості ідей, думок і пропозицій щодо вивчення кількісних характеристик результативності державного регулювання соціально-трудових відносин залишаються недостатньо розробленими соціологічні аспекти дослідження даної проблеми.

Метою статті є викладення та узагальнення результатів експертного опитування керівників органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державних та недержавних підприємств, профспілок, асоціацій роботодавців і представників наукової спільноти щодо оцінки стану та перспектив розвитку державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні.

Для деталізації та конкретизації наявних проблем, а також визначення перспективних шляхів розвитку національної системи державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні на базі Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України було проведено експертне опитування. В якості експертів виступали керівники органів державної влади та органів місцевого самоврядування, державної служби зайнятості, державних і недержавних підприємств, профспілок, асоціацій роботодавців та представники наукової спільноти Харківської, Сумської, Луганської та Полтавської областей, які відповідно до сфери своєї професійної діяльності були розділені на відповідні рівні квоти. Загальна кількість респондентів склала 552 особи, які розподілились таким чином (у % до всіх опитаних):

- за статтю: чоловіки – 37, жінки – 63;
- за віком: 18 – 29 років – 29, 30 – 39 років – 33, 40 – 49 років – 26, 50 – 59 років – 9, 60 років і старше – 3;
- за профілем освіти: гуманітарна – 21, технічна – 26, економічна – 41, юридична – 8, природничо-наукова – 3, інша – 1.
- за місцем проживання: обласний центр – 45; місто з населенням більше 50 тис. осіб – 17; місто з населенням менше 50 тис. осіб – 23, селище міського типу – 11, село – 4 %.

Опитувальник складався з кількох блоків, що відображали різні аспекти функціонування соціально-трудових відносин в Україні. Перший блок питань було присвячено оцінці загальної економічної ситуації в Україні. Важливою ознакою нинішнього стану економіки України, на думку більшості експертів (55 %), є домінування негативних тенденцій.

Серед тих респондентів, хто відзначає наявність позитивної динаміки економічної ситуації, в якості основних чинників її покращання називають такі : боротьба з безробіттям, створення нових робочих місць (36 % до тих, хто відповіли), послідовна діяльність Національного банку України щодо забезпечення стабільності курсу гривні (35 %), стабільна політична ситуація, відсутність значних політичних конфліктів і активна соціальна політика, боротьба з бідністю (по 27 %, відповідно).

Цікаво, що на боротьбі з безробіттям найактивніше акцентували працівники державної служби зайнятості (52 % від всіх опитаних у цій групі).

При цьому покращання взаємодії в трикутнику держава-роботодавці-наймані працівники в якості провідного чинника поліпшення економічної ситуації вбачає дуже незначна кількість експертів (12 %). Отже, можна стверджувати, що останнім часом якісної зміни такої взаємодії не відбулося.

Оцінюючи діяльність окремих суб'єктів державного регулювання соціально-трудових відносин, експерти в цілому схиляються до переважно середніх оцінок: десь ефективно, десь ні. Причому діяльність центральних органів влади оцінюється набагато критичніше, ніж місцевих.

Найбільш ефективною у сфері регулювання соціально-трудових відносин експерти вважають діяльність голів обласних державних адміністрацій, найменш ефективною – Верховної Ради України.

Відзначимо, що порівняно високоефективність діяльності головного законодавчого органу країни оцінили опитані керівники державної служби зайнятості ($I_{\text{еф}}=0,11$), порівняно низько – опитані керівники органів місцевого самоврядування ($I_{\text{еф}}=-0,29$).

Діяльність голів обласних державних адміністрацій у сфері регулювання соціально-трудових відносин найбільш позитивно оцінюють працівники місцевих органів виконавчої влади ($I_{\text{еф}}=0,33$), найбільш негативно – експерти, що працюють на приватних підприємствах ($I_{\text{еф}}=0,-14$).

Респонденти впевнені, що найбільший негативний вплив на ефективність державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні здійснюють чинники, пов'язані з діяльністю посадовців або органів влади, причому як центрального, так і місцевого рівня (табл. 1).

Оцінка за індексом впливу ($I_{\text{впл}}$) здійснювалась за такою шкалою: від -1 до 1, де -1 – відсутність впливу, -0,5 – низький рівень впливу, 0 – середній рівень впливу, +0,5 – високий рівень впливу, +1 дуже високий рівень впливу. При цьому такі чинники, як бездіяльність асоціацій роботодавців або профспілок не вважаються суттєвими, що свідчить про те, що головні проблеми системи державного управління носять суто внутрішній характер і зовнішні чинники впливу мають другорядне значення. Навіть представники приватного бізнесу, які дещо більше інших категорій акцентують саме на цих чинниках, в цілому не розглядають їх серед найбільш суттєвих.

Виходячи з цього, експерти цілком закономірно визнають ненормальність ситуації щодо реалізації права громадян на працю та захист їх соціально-економічних інтересів у сфері зайнятості (рисунок). Як можна бачити, більше половини опитаних (55 %) вважає, що існуюча в Україні система державного регулювання соціально-трудових відносин не забезпечує цього права.

Таблиця 1

Чинники впливу на ефективність державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні

№ з/п	Чинники	$I_{\text{в.л}}$
1	Низький рівень кваліфікації вищої ланки управлінських кадрів	0,54
2	Високий рівень корупції на рівні центральних органів влади	0,53
3	Фактичне зрощення політичного керівництва держави та великого бізнесу	0,52
4	Високий рівень корупції на рівні місцевих органів влади	0,48
5	Недосконала судова система, високий рівень залежності судової гілки влади	0,47
6	Низький рівень кваліфікації більшості державних службовців, які займаються державним регулюванням цієї сфери, їх неготовність діяти в нових умовах	0,46
7	Відсутність законодавчо встановлених механізмів відповідальності посадовців перед населенням	0,45
8	Низький рівень кваліфікації середньої ланки управлінських кадрів	0,45
9	Пасивність, небажання найманих працівників захищати свої інтереси	0,43
10	Відсутність чіткого розподілу повноважень в цій сфері між органами виконавчої влади та місцевого самоврядування	0,41
11	Відсутність регіональних програм економічного розвитку	0,33
12	Надто жорстка централізація державного управління, відсутність самостійності його ланок	0,30
13	Відсутність протягом тривалого періоду (за часів СРСР) практики соціального діалогу в Україні	0,27
14	Бездіяльність профспілок	0,16
15	Бездіяльність асоціацій роботодавців	0,05

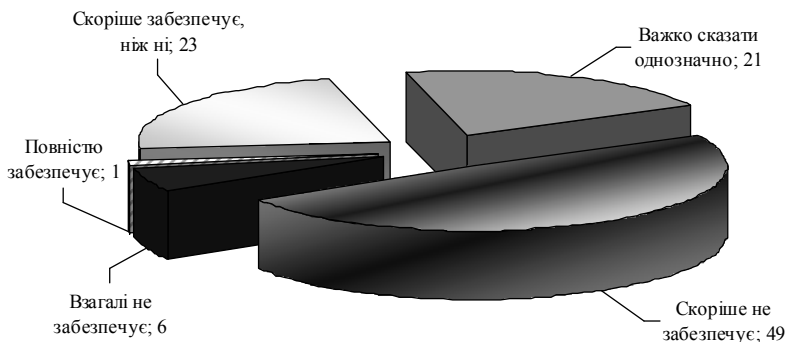


Рисунок. Розподіл відповідей респондентів на питання, чи забезпечує існуюча в Україні система регулювання соціально-трудових відносин реалізацію права громадян на працю та захист їх соціально-економічних інтересів в сфері зайнятості? (у % до тих, хто відповіли)

Серед основних проблем у соціально-трудовій сфері респонденти, насамперед, відзначають ті, що пов'язані з оплатою праці (табл. 2).

Таблиця 2

Розподіл відповідей респондентів на питання: які проблеми в соціально-трудовій сфері, на Ваш погляд, є сьогодні найбільш актуальними? (у % до тих, хто відповіли)

<i>№ з/н</i>	<i>Проблеми</i>	<i>%</i>
1	Значна тінізація сфери оплати праці	49
2	Деформація системи оплати праці в бюджетній сфері	40
3	Зниження вартості робочої сили	35
4	Невідповідність сфери професійної освіти потребам ринку праці	34
5	Недогримання роботодавцями норм чинного законодавця у соціально-трудовій сфері	30
6	Заборгованість із виплати заробітної плати на державних (комунальних) підприємствах	29
7	Недосконалість законодавства у соціально-трудовій сфері	29
8	Поширення нелегальної зайнятості	28
9	Недостатня дієвість законодавства у соціально-трудовій сфері	22
10	Невідповідність офіційної статистики реальному стану соціально-трудових відносин	20
11	Надмірне навантаження на фонд оплати праці	17
12	Неузгодженість між потребою у робочій силі та структурою трудоворесурсного забезпечення окремих секторів економіки України	14
13	Заборгованість із виплати заробітної плати на приватних підприємствах	12
14	Фактична відсутність соціального діалогу	12
15	Відставання зміни структури зайнятості від темпів економічних перетворень в країні	11
16	Нелегальна трудова еміграція	10
17	Зростання диференціації працівників за розмірами оплати праці	8
18	Зростання чисельності працюючих у шкідливих умовах праці	5
19	Нелегальна трудова імміграція	5
20	Легальна трудова еміграція	3
21	Легальна трудова імміграція	1

Це і значна тінізація сфери оплати праці, і деформація системи оплати праці в бюджетній сфері, і зниження вартості робочої сили, що також зумовлює низьку заробітну плату. Хоча слід зазначити, що четвертою за значущістю проблемою є невідповідність сфери професійної освіти потребам ринку праці. Але і вона вписується в загальний тренд (виходячи з думок опитаних) – всі ці проблеми спричинені діяльністю (бездіяльністю) державних органів, відтак, вочевидь, і вирішити їх також мають саме вони.

Проблеми, пов'язані як з імміграцією, так і з еміграцією, не вважаються експертами на даний час важливими. Ще менш важливими є проблеми, пов'язані з індивідуальними інтересами працівників, а саме зростання їх диференціації за розмірами оплати праці і зростання чисельності працюючих у шкідливих умовах праці.

Однак думки різних категорій опитаних дещо різняться з цього приводу. Так, представники приватного бізнесу двома однаково найважливішими проблемами вважають надмірне навантаження на фонд оплати праці та деформацію системи оплати праці в бюджетній сфері (по 47 %). Керівники служб зайнятості, насамперед, наголошують на таких проблемах, як невідповідність сфери професійної освіти потребам ринку праці (53 %) і заборгованість із виплати заробітної плати на державних (комунальних) підприємствах (45 %). На думку керівників місцевих органів державної виконавчої влади, вагомим проблемою, крім значної тінізації сфери оплати праці (57 %) є також недотримання роботодавцями норм чинного законодавця у соціально-трудої сфері (40 %).

Загалом, на думку більше половини експертів, найважливішими проблемами в галузі нормативно-правового забезпечення соціально-трудоїх відносин в Україні є: низький рівень відповідальності за недодержання норм трудоїх права, значна кількість підзаконних нормативних актів, що часто суперечать чинним законам України, недостатня обізнаність населення щодо своїх прав та обов'язків у соціально-трудої сфері.

Причому виправити зазначену ситуацію респонденти пропонують переважно через формування у суб'єктів соціально-трудоїх відносин стимулів до виконання норм трудоїх права. Це, на думку опитаних експертів, є набагато більш ефективнішим, ніж значне посилення жорсткості законодавства в соціально-трудої сфері, зокрема відповідальності за його невиконання.

Особливо наголошують на формуванні системи стимулів представники приватного бізнесу (77 % опитаних). Подібне апелювання до "правильної" соціальної поведінки суб'єктів соціально-трудоїх відносин цілком корелює з попередньо наведеними результатами стосовно заходів щодо вдосконалення організації соціального діалогу.

Отже, не дивно, що двома найважливішими заходами щодо вдосконалення чинної моделі соціального діалогу, на думку експертів, є заохочення державою роботодавців до поведінки, корисної для суспільства, через покращення умов праці, залучення додаткових інвестицій, розширення ресурсної бази, пільг і преференцій тощо, а також чітке визначення ролі та функцій держави в системі соціального діалогу.

У сучасному світі важко уявити країну, соціально-економічний розвиток якої не зазнавав би впливу зовнішнього середовища, основними проявами якого є глобалізаційні та інтеграційні процеси. На думку відносної більшості експертів (49 %), зовнішні глобалізаційні чинники мають вплив і на розвиток соціально-трудоїх відносин в Україні. Найбільше на наявності такого впливу наголошують працівники місцевих органів виконавчої влади (56 %). Але яким є цей вплив? Загальну позицію експертів з цього приводу можна охарактеризувати, як "неоднозначний вплив", адже 46 % взагалі завагались визначити його характер, 26 % вважають, що він є скоріше негативним, 25 % – скоріше позитивним.

Одним з важливих показників ефективності державного управління є відповідність дій і рішень вимогам і реаліям сьогодення. Проте, на думку експертів, рівень відповідності державного регулювання соціально-трудоїх відносин в Україні їх зростаючому впливу є незадовільним – лише 18 % опитаних зазначили, що він або повністю, або скоріше відповідає тому, яким він має бути.

Можливо, така оцінка частково пов'язана з невідповідністю наявних методів регулювання соціально-трудових відносин впливу зовнішніх соціально-економічних чинників. Відносна більшість респондентів переконана, що найбільш дієвими в сучасних умовах є економічні методи.

Найбільше імпонують такі методи керівникам приватних підприємств (для 55 % з них), утім, це є цілком закономірним. У той час, як в Україні державне регулювання, як свідчать попередні результати опитування, в тому числі й у сфері соціально-трудових відносин, часто відбувається в так званому “ручному режимі”, тобто з використанням переважно адміністративних методів.

У той же час, у сучасних умовах мають суттєво змінюватися і функції держави. На думку експертів, найважливішими функціями держави як суб'єкта соціально-трудових відносин у даному разі мають бути гарантування прав найманих працівників у соціально-трудовій сфері; проведення реформ у сфері зайнятості, оплати та умов праці, колективно-договірної системи.

Найменш важливою для держави опитаними вважається функція посередника у вирішенні колективних трудових спорів. Очевидно, дана функція здебільшого має виконуватись спільно профспілками та асоціаціями роботодавців, а держава повинна створити для цього необхідні умови, насамперед через відповідну нормативно-правову базу, котра б забезпечувала реалізацію й інших функцій держави.

До речі, і серед загальних напрямів удосконалення державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні респонденти як найважливіший визначили саме вдосконалення нормативно-законодавчого забезпечення (табл. 3).

Таблиця 3

Оцінка міри важливості напрямів удосконалення державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні (за індексом важливості ($I_{важ}$))

<i>№ з/п</i>	<i>Напрями</i>	<i>I_{важ}</i>
1	Удосконалення нормативно-законодавчого забезпечення соціально-трудових відносин	0,56
2	Запровадження практики відбору перспективних місць передового розвитку соціально-трудових відносин (наприклад, на базі бюджето-та містоутворюючих виробництв тощо)	0,41
3	Розвиток механізмів міжнародного співробітництва у соціально-трудовій сфері	0,40
4	Формування загальнодержавної системи моніторингу функціонування соціально-трудових відносин	0,38
5	Розвиток механізму державного регулювання розбудови системи соціального діалогу у соціально-трудовій сфері	0,36
6	Розширення виробничої демократії (при вирішенні внутрівиробничих та супутніх питань)	0,23

При цьому безперечним лідером серед заходів державного регулювання соціально-трудових відносин, які, на думку респондентів, матимуть найбільший вплив на їх учасників, є стимулювання підприємств, що успішно впроваджують прогресивні моделі партнерських відносин, та їх керівництва, тобто знов на перший план виходять економічні методи державного регулювання. Цікаво, що 58 % представників приватного бізнесу відзначили в якості першочергового такий захід,

як зменшення навантаження на роботодавців. А працівники служб зайнятості дещо більше за інших (36 % з них) наголошують на культивуванні самовідповідальності людини за власне благополуччя. Між тим, ці позиції, судячи з усього, зумовлені особливістю соціально-статусної позиції експертів.

Отже, за результатами проведеного дослідження можна зробити такі висновки.

Соціально-економічна ситуація в Україні останнім часом характеризується відсутністю позитивної динаміки розвитку. Однією з причин цього є низька якість взаємодії в трикутнику “державо-роботодавці-наймані працівники”. Найменш ефективно свої функції виконує Верховна Рада України, яка не створює необхідне правове поле для додержання прав і свобод громадян у сфері соціально-трудових відносин, створення умов для розвитку професійної самореалізації громадян, зокрема у сфері підприємництва.

Найбільш негативний вплив на ефективність державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні здійснюють високий рівень корупції в органах влади, низький рівень кваліфікації їхніх керівників і працівників та недосконала судова система. Зазначені чинники ускладнюють реалізацію права громадян на працю та захист їх соціально-економічних інтересів у сфері зайнятості та спричиняють низку серйозних проблем у соціально-трудої сфері, зокрема тінізацію сфери оплати праці та заниження вартості робочої сили. Розв’язання цих та інших проблем потребує розвитку соціального діалогу в соціально-трудої сфері, удосконалення нормативно-законодавчого забезпечення соціально-трудоих відносин, стимулювання підприємств, що успішно впроваджують прогресивні моделі партнерських відносин, та їх керівництва. Проте цьому заважає поєднання багатьма роботодавцями бізнесових і владних інтересів, а також низька культура соціальної взаємодії у сфері соціально-трудоих відносин.

На розвиток соціально-трудоих відносин в Україні поряд з внутрішніми чинниками впливають також і зовнішні соціально-економічні чинники, причому цей вплив є як позитивним, так і негативним. Головними наслідками цього є збільшення впливу на економіку України Світової організації торгівлі, підвищення впливу на національну економіку та ринок праці транснаціональних корпорацій і підвищення ролі рівня освіти під час працевлаштування. Основними методами регулювання соціально-трудоих відносин в умовах поширення глобалізаційних та інтеграційних процесів мають бути економічні, а основною функцією держави – функція гаранта прав найманих працівників у соціально-трудої сфері.

Література:

1. *Борисова Л. М.* Мониторинг функционирования системы социально-трудоих отношений Томской области / [Л. М. Борисова, Н. В. Ионикан, В. А. Колупаева, В. С. Раковская] // Известия Томского политехнического университета. – 2011. – Т. 319. – № 6. – С. 32–36.

2. *Грішнова О. А.* Економіка праці та соціально-трудої відносини : підручник / О. А. Грішнова. – К. : Знання, 2007. – 535 с.

3. *Колот А.* Асиметрії розвитку соціально-трудої сфери : зарубіжний досвід і вітчизняні реалії / А. Колот // Україна: аспекти праці. – 2011. – № 8. – С. 3–11.

4. *Лібанова Е. М.* Бідність населення України: методологія, методика та практика аналізу : монографія / Е. М. Лібанова. – К. : Ін-т демографії та соц. дослідж. – 2008. – 330 с.

5. Системні вади ринку праці та пріоритети його реформування: аналіт. доп. / О. М. Пищуліна, О. П. Коваль, О. О. Кочемировська ; за ред. Я. А. Жаліла. – К. : НІСД, 2010. – 72 с.

6. Шедіна Н. А. Моніторинг макроекономічних та галузевих показників / Н. А. Шедіна, Т. В. Богуславська, В. В. Полякова. – К. : Мінекономіка, 2001. – Вип. 2. – 106 с.

Надійшла до редколегії 12.11.2013 р.

УДК 338.47

П. С. КЛИМУШИН

УДОСКОНАЛЕННЯ ІНСТИТУЦІЙНОЇ СТРУКТУРИ РЕГУЛЮВАННЯ ЕЛЕКТРОННИХ КОМУНІКАЦІЙ І ПОСЛУГ

Визначено необхідність реформування електронних комунікацій мереж і послуг для встановлення єдиного правового режиму регулювання як для телекомунікацій, так і для телебачення й радіомовлення в Україні з метою вдосконалення регулятивного впливу держави, поглиблення процесів інформатизації та формування інформаційного суспільства в сучасних умовах.

Ключові слова: державна політика, інституційна структура регулювання, конкурентоспроможність, конвергенція, телекомунікація, електронна комунікаційна послуга, інформаційне суспільство.

The paper has proved the necessity of reforming electronic communications of networks and services for establishing a unified legal regulation order for both telecommunications, and television and radio broadcasting in Ukraine, aimed at perfection of the regulatory impact of the state, deepening of informatization processes, and forming an information society under modern conditions.

Key words: public policy, institutional structure of regulation, competitiveness, convergence, telecommunication, electronic communication service, information society.

Важливим завданням дослідження є розгляд існуючих моделей регулювання електронних комунікацій на основі міжнародного досвіду організації електронної взаємодії в суспільстві, що допоможе виявленню сутнісних особливостей практичної реалізації інформаційної функції держави. Національні інформаційні функції держави розподілені за предметом використання електронних комунікацій. Так, існує законодавство у сфері телекомунікацій (електрозов'язку), радіомовлення та телебачення.

У сучасній українській науці термін “телекомунікації” ототожнюється з терміном “електрозов'язок”, що отримало своє законодавче закріплення на рівні Закону України “Про телекомунікації”, де зазначено, що телекомунікації – це суто технічний процес, яким передбачає виконання різноманітних технологічних операцій, пов'язаних з обігом та обміном інформації (у різних видах і формах)

у мережах електрозв'язку. Слід підкреслити, що законодавче визначення жодним чином не торкається питання природи тих суспільних відносин, що виникають у зв'язку, та не розкриває ролі телекомунікацій у житті держави та суспільства.

На суспільні відносини у сфері телебачення та радіомовлення на сьогодні встановлений окремий правовий режим регулювання телекомунікацій, передбачений законами України “Про телебачення і радіомовлення”, “Про радіочастотний ресурс України”.

Таким чином, інформаційні суспільні відносини, які є однорідними за своїми сутнісними та змістовними ознаками, регулюються державою по різному залежно від виду інформації, яка передається. Це призводить до неефективного державного управління у сфері електронних комунікацій та зниження конкурентоздатності держави у світовому просторі.

Питання державного регулювання телекомунікацій та їх використання в діяльності органів влади розглядаються у працях таких фахівців, як В. Гребенніков, Є. Іванов, С. Сенюта, Л. Стрий, А. Голубев, О. Рустамов, С. Петраков та ін.

У результаті досліджень здійснено класифікацію суспільних відносин у сфері телекомунікацій та висвітлено межі національного правового регулювання телекомунікації відповідно до законодавства Європейського Союзу [5], сформульовано принципи державної політики у сфері інфокомунікацій [1]; визначено особливості існуючих моделей державного регулювання інформаційної сфери за кордоном і можливості для їх використання в Україні [3]; досліджено механізми регулювання існуючого національного телекомунікаційного ринку [2; 6].

Проте дослідження механізмів регулювання ринку телекомунікаційних послуг показують, що існуючі системи регулювання недосконалі і вимагають оптимізації.

Мета роботи полягає в удосконаленні інституційної структури регулювання електронними комунікаціями та послугами для забезпечення ефективного державного управління.

Одні автори розглядають зміст державного регулювання сфери телекомунікацій, як й інших галузей економіки, що зумовлюється роллю держави в економіці та в телекомунікації зокрема. Державне регулювання можна визначити як систему заходів законодавчого, виконавчого та контрольного характеру, що здійснюються правомочними державними органами та громадськими організаціями з метою стабілізації та пристосування існуючої соціально-економічної системи до умов, які змінюються. Інші ж автори розглядають державне регулювання як вплив на діяльність суб'єктів господарювання та ринкову кон'юнктуру з метою забезпечення нормальних умов для функціонування ринкових механізмів, вирішення соціальних та екологічних питань.

Очевидною особливістю сфери телекомунікацій є її постійна динамічна видозміна, яка впливає на обсяг та якість телекомунікаційних відносин, що підлягають державному регулюванню, та свідчить про унікальність окресленої сфери економіки. Визначальні параметри сфери телекомунікацій сьогодні як в Україні, так і у світі не є чіткими та зрозумілими через безперервну трансформацію комунікаційних мереж і послуг.

Беручи до уваги процеси адаптації законодавства України до законодавства ЄС, що реалізуються в Україні, доцільно проаналізувати межі правового регулювання телекомунікацій, що визначені та діють у ЄС.

Так, у Директиви 2002/21/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 07.03.2002 р. “Про спільні правові рамки для електронних комунікаційних мереж та послуг” під поняттям електронної комунікаційної мережі розуміють системи передачі та комутаційне або маршрутизаційне обладнання й інші ресурси, які забезпечують передачу сигналів дротовими, радіо, оптичними або іншими каналами, включаючи супутникові мережі та мобільні глобальні мережі, електричні кабельні мережі, в межах яких вони використовуються з метою передавання сигналів, радіо та телевізійних трансляцій, незалежно від виду: інформації, яка передається [7].

Під терміном “електронні комунікаційні послуги”, відповідно зазначеної директиви, розуміють послуги, що, зазвичай, стачаються за певну плату, яка полягає повністю або переважно в передачі сигналів електронними комунікаційними мережами, включаючи телекомунікаційні послуги та передачу послуг у мережі, що використовується для трансляції, але виключаючи послуги, які надаються або здійснюються поза редакторським наглядом змісту, що передається за використання комунікаційних мереж і послуг; це не включає послуги інформаційного суспільства.

Відповідно, з розвитком глобального інформаційного суспільства, Комісія ЄС затвердила пропозиції щодо реформування електронних комунікацій сектора ЄС. Реформа відбуватиметься в чотирьох напрямках:

1. Сприяння розвитку конкуренції та можливість запровадження в разі потреби національним регуляторним органом функціонального розподілу в обслуговувані інфраструктури і надані послуг.

2. Удосконалення регулювання шляхом реорганізації роздрібно та оптового ринків сфері електронних комунікацій та послуг. Регулювання на роздрібному ринку не є необхідним за умови ефективного регулювання на оптовому ринку послуг. У свою чергу, потреба в регулюванні і оптового ринку зникає, коли є достатній рівень конкуренції.

3. Зміцнення внутрішнього ринку та інтеграція до загальноєвропейських правил за рахунок координації регулювання в державах – членах ЄС.

4. Покращання захисту споживачів за рахунок розширення спектру прав споживачів електронних комунікаційних послуг: відкритість інформації про ціни; полегшення переходу клієнтів від одного сервіс-провайдера до іншого; полегшення доступу до електронних комунікаційних послуг для людей з обмеженими фізичними можливостями; обов’язок операторів інформувати своїх клієнтів у разі існування ризику розкриття персональних даних клієнтів; боротьба зі спамом, шпигунськими програмами тощо.

Виходячи з наданих понять електронні комунікаційні мережі та послуги, можна визначити єдину інституційну структуру регулювання електронними комунікаціями та послугами.

Водночас, необхідно звернути увагу на той факт, що в законодавстві України для суспільних відносин, пов’язаних зі створенням і діяльністю багатоканальних телемереж (эфірних і кабельних), а також наданням послуг у галузі телебачення та радіомовлення споживачам, на сьогодні встановлений особливий правовий режим регулювання телекомунікації, передбачений законом України про телебачення і радіомовлення. Відповідно з цього закону, єдиним органом державного регулювання діяльності у сфері телебачення і радіомовлення незалежно від способу розповсюдження телерадіопрограм і передач є Національна рада України з питань телебачення і радіомовлення, а органом

регулювання у сфері телекомунікацій, згідно зі законом України про телекомунікації, є Національна комісія з питань регулювання зв'язку України.

Таким чином, на сьогодні в Україні склалася ситуація, коли суспільні відносини, які є однорідними за своїми сутнісними та змістовними ознаками, регулюються державою по-різному. Це призводить подекуди до неефективного державного управління в галузі, низького рівня координації органами виконавчої влади діяльності з розвитку мереж загального користування, наприклад під час планування, виділення та розподілу радіочастотного ресурсу в державі та впровадженні зв'язку третього та четвертого покоління, що породжує суттєве технологічне відставання України від розвинутих країн Європи і світу та зниження конкурентоздатності нашої держави у світовому просторі [5]. Окрім того, як зазначено в концепції розвитку телекомунікацій в Україні [4], подальше вдосконалення управління та регулювання у сфері телекомунікацій слід проводити з урахуванням процесів конвергенції (взаємного проникнення) видів телекомунікаційної і інформаційної діяльності під час створення мереж наступного покоління та побудови інформаційно-комунікаційної інфраструктури.

Ураховуючи вплив конвергенції на законодавчому рівні, доцільно було б установити однаковий правовий режим регулювання як для телекомунікацій, так і для телебачення й радіомовлення в Україні, з метою вдосконалення регулятивного впливу держави, поглиблення процесів інформатизації та формування інформаційного суспільства в сучасних умовах. Такі заходи передбачають утворення єдиного центрального органу виконавчої влади з регулювання у сфері телекомунікацій, телебачення та радіомовлення в Україні, що передбачатиме докорінну зміну існуючої в державі інституційної моделі (рисунок).



Рисунок. Модель зміни інституційної структури регулювання телекомунікаціями (електронними комунікаціями)

Як видно з рисунку, необхідне об'єднання Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення і Національної комісії з питань регулювання зв'язку України в один інституційний орган – Національну комісію з питань регулювання електронних комунікаційних мереж і послуг, що надасть ефективно регулювання з єдиного органу електронними комунікаційними мережами так і послугами, що представляються з допомогою їх.

В умовах посилення інтенсивності процесів конвергенції доцільно виділити декілька груп суспільних відносин, які належать до предмета державного регулювання електронних комунікацій, а саме:

1. Відносини щодо управління та регулювання діяльності у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення (у тому числі щодо розподілу та використання радіочастотного, номерного ресурсів та адресного простору українського сегмента мережі Інтернет, доступу на ринок, здійснення державного контролю та нагляду за ринком тощо).

2. Відносини суб'єктів ринку телекомунікацій і телерадіомовлення щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування та мережі Інтернет.

3. Відносини щодо надання та отримання телекомунікаційних і мультимедійних послуг [5].

Наведена класифікація суспільних відносин щодо управління та регулювання діяльності у сфері телекомунікацій і телерадіомовлення виникають між органами державної влади, що здійснюють управління та регулювання телекомунікаційного та телерадіоінформаційного ринків, та суб'єктами цих ринків, а саме: операторами, провайдерами телекомунікацій, телерадіоорганізаціями, провайдерами програмних послуг, споживачами телекомунікаційних і мультимедійних послуг тощо. Суспільні відносини щодо будівництва, експлуатації та використання телекомунікаційних мереж загального користування і мережі Інтернет виникають між тими суб'єктами телекомунікаційного та телерадіоінформаційного ринків, що здійснюють господарську діяльність на цих ринках, у тому числі іноземними операторами, провайдерами телекомунікацій. Відносини ж щодо надання та отримання телекомунікаційних і мультимедійних послуг виникають між суб'єктами господарювання на телекомунікаційному та телерадіоінформаційному ринках і споживачами телекомунікаційних і мультимедійних послуг.

Система регулювання повинна забезпечити поєднання державного регулювання і ринкового саморегулювання. Ринкове саморегулювання здійснюється під впливом ринкового механізму взаємодії попиту і пропозиції.

Незалежний регулювальник, діючи відповідно до наявного законодавства, враховує як державні і суспільні інтереси, так і інтереси всіх учасників ринку. Основні принципи регулювання ринку, якими повинен керуватися незалежний регулювальник, можуть бути такі [6]:

- забезпечення максимального задоволення попиту споживачів на електронні комунікаційні послуги;
- сприяння розвитку конкурентного середовища на основі запобігання монополізму;
- створення сприятливих організаційних і економічних умов для залучення інвестицій;

- забезпечення рівних умов діяльності всім учасникам ринку у сфері електронних комунікацій;
- сприяння розвитку і модернізації електронних комунікаційних мереж;
- забезпечення інтеграції національних електронних комунікацій в світовий інформаційний простір.

Таким чином, основними пропозиціями для здійснення ефективної державної політики у сфері електронних комунікацій є такі:

Державна політика має бути переглянута, з огляду на невідпору конвенгенцію сфери телекомунікацій зі сферами інформаційних технологій та масової інформації, культури, освіти та охорони здоров'я у найближчому майбутньому, чітко і систематизовано сформульована та прийнята на рівні Верховної Ради України у вигляді нового Закону України “Про електронні комунікації”.

До основних електронних комунікаційних послуг мають бути віднесені: телефонний зв'язок (фіксований та мобільний), доступ до Інтернету та до різноманітних інформаційних систем, доступ до програм суспільного теле- та радіомовлення національного, регіонального і місцевого масштабу. Перелік основних послуг має регулярно уточнюватися за результатами розвитку сфери електронних комунікацій, а також інших сфер, що конвертують зі даною сферою.

Основною організаційно-правовою формою здійснення державної політики має бути узгоджений і послідовний набір цільових державних і регіональних програм розвитку цієї сфери з основною участю в них суб'єктів підприємницької діяльності та громадян.

Державна політика з суб'єктів підприємницької діяльності до участі в цільових програмах розвитку сфери електронних комунікацій повинна реалізуватися за принципом “приватно-державного партнерства”. При цьому оцінка розвитку в Україні має проводитися не за обсягами доходів усієї цієї сфери, а за обсягами надання основних комунікаційних послуг у натуральних показниках та за ефективністю витрачання обмежених ресурсів країни (платоспроможності користувачів, номерного та радіочастотного ресурсів, трудовитрат, електроенергії тощо) на цей розвиток.

Розвиток основних комунікаційних послуг має стимулюватися підвищеною нормою прибутку для суб'єктів комерційної діяльності цієї сфери, а розвиток неосновних послуг має обмежуватися як за нормою прибутку, так і за обсягами їх надання.

Постановка цілей розвитку сфери електронних комунікацій і контроль цього розвитку мають бути конкретизовані за системою показників, які унаочнюють загальносуспільний ефект від розвитку цієї сфери. Повинна використовуватися міжнародна та національна системи індикаторів розвитку інформаційного суспільства, Індекс глобальної конкурентоспроможності країни.

Державна політика повинна побудовано на використуванні потенціалу наукових і науково-технічних робіт у сфері електронних комунікацій, проводячи відслідковування світових тенденцій розвитку сфери.

Література:

1. *Гребенніков В. О.* Доцільні принципи державної політики в сфері інфокомунікацій / В. О. Гребенніков // Наукові записки УНДІЗ: Системні та концептуальні питання телекомунікацій. – 2010. – №3(15). – С. 5–14.

2. *Іванов Є. Г.* Стратегічні напрямки розвитку державного регулювання телекомунікаційної сфери в Україні / Є. Г. Іванов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – № 1 (31). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – С. 340–348.

3. *Петраков С. І.* Моделі державного регулювання інформаційної сфери: закордонний досвід / С. І. Петраков. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Arpu/2011_1/doc/4/08.pdf.

4. Про схвалення Концепції розвитку телекомунікацій в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України / Офіц. вісн. України. – 2006. – № 23.

5. *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). – С. 148–154.

6. *Стрий Л. А.* Модель механізму регулювання телекомунікаційного ринку / Л. А. Стрий, А. К. Голубев, О. М. Рустамов // Механізм регулювання економіки. – 2010. – № 1. – С. 118–127.

7. Directive 2002/21/EC of the European Parliament and of the Council of 7 March 2002 on a common regulatory framework for electronic communications networks and services (Framework Directive). – 18 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LcxUriServ.do?uri=OJ:L:2002:108:0033:0050:EN:PDF>.

8. Report by the Chairman World Telecommunication Policy Forum 2009. Document WTP09/4(Rev.1)-E. 24 April 2009.

Надійшла до редколегії 15.04.2013 р.

УДК 35.073

Н. Б. ЛАРИНА

КОМУНІКАТИВНА ТА ІНФОРМАЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ ПОЛІТИЧНОЇ ОПОЗИЦІЇ ЗА ДОПОМОГОЮ ЗАСОБІВ МАСОВОЇ ІНФОРМАЦІЇ

Викладено комунікативну та інформаційну діяльність політичної опозиції за допомогою засобів масової інформації. Проаналізовано комунікативні відносини опозиції з владою та громадськістю, визначено тенденції щодо зростання ролі інформаційних засобів в організації політичного життя.

Ключові слова: комунікативні відносини, комунікаційний вакуум, політична опозиційна партія, міжособистісне спілкування.

This article analyzes the communicative and informational capacity of the political opposition. The author reveals the contemporary experience of communicative relations with the opposition and the public authorities, determine trends in the growing role of information in the organization of political life.

Key words: communication relationship communication vacuum, the political opposition party, interpersonal communication.

Важливою проблемою політичної опозиції є доступ до урядової інформації, що розглядається як одне з важливих повноважень “тіньового кабінету”. Проекти від фракції комуністів та фракції Партії регіонів обмежуються наданням главі “тіньового кабінету” права брати участь у засіданнях Кабінету Міністрів і виступати на них у межах регламенту, а також одержувати інформацію про діяльність та вже прийняті рішення Кабінету Міністрів України.

Натомість, проект фракції Блоку Юлії Тимошенко наділяє “тіньовий кабінет” значно ширшими повноваженнями. Відповідно до задуму Ю. Тимошенко, “опозиційний кабінет” отримує право не тільки спостерігати за процесом прийняття державних рішень на різних етапах, що (прийняття рішень) в усіх країнах є виключною прерогативою інститутів виконавчої влади та її представників, але й “отримувати інформацію, в тому числі ту, що становить державну таємницю, на рівні членів Кабінету Міністрів України. При виконанні Державного бюджету України Державне казначейство України зобов’язане забезпечити доступ опозиційного Уряду до затверджених кошторисів розпорядників бюджетних коштів; взятих бюджетних зобов’язань; отриманих товарів, робіт та послуг; здійснення платежів; використаних товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм. При цьому відмова в допущенні опозиційного Уряду до такої інформації з мотивів державної безпеки чи у зв’язку з віднесенням цих відомостей до державної таємниці не допускається” (стаття 40 законопроекту № 1011-1 “Про парламентську опозицію”). З наведеного вище видно, що повноваження “тіньового уряду” у сфері контролю, зокрема бюджетно-фінансового, є надмірними й виходять далеко за межі практики, що має місце в інших країнах, де функцію “тіньового кабінету” у сфері фінансів обмежено загальним моніторингом бюджетно-фінансової політики. Доволі складним є питання допуску опозиції до інформації, що містить державну таємницю. Це потребує, насамперед, удосконалення механізмів відповідальності за її розголошення та вторинне використання. Слід також указати на те, що регулювання сфери інформації в Україні та її обігу (зокрема в частині відкритості всіх органів влади) є окремим завданням, яке потребує більш прискіпливої уваги до себе і може стати благодатним полем для діяльності політичної опозиції. Загалом, розв’язуючи це питання, можна врахувати, що в тій же Англії одним з обов’язків прем’єр-міністра Великобританії є інформування лідера офіційної опозиції (глави “тіньового кабінету”) з конфіденційних питань безпеки і оборони, але порядок обігу інформації “з конфіденційних питань” (у слововжитку українського законодавства “з питань, віднесених до державної таємниці”) впорядковано таким чином, щоб убезпечитися від небажаного її поширення.

Мета статті – здійснити аналіз комунікативних відносин опозиції з владою та громадськістю, визначити тенденції зростання ролі інформаційних засобів в організації політичного життя.

У загальних роботах з історії України другої половини ХІХ – першої половини ХХ ст. М. Костомаровим, Д. Яворницьким, М. Грушевським, Д. Дорошенком, Н. Полонською-Василенко, І. Крип’якевичем були висвітлені прояви української опозиції у вигляді боярського опору князям Галицько-Волинської держави, православних братств у Речі Посполитій, козацьких “бунтівників” та “свавілля”, православної шляхетської “депутації” у польських сеймах; а також соціокультурні, історико-географічні, економічні та політичні умови виникнення та розвитку

українського парламентаризму, у тому числі парламентської опозиції в Австрії та Росії в XIX – на початку XX ст.

Розпочалися дослідження витоків парламентської опозиції в дореволюційному російському парламенті – Державній думі.

На пострадянському просторі типи й моделі політичної опозиції досліджують такі російські вчені: Г. Гаврилов, В. Гельман, Г. Змановський, У. Кирієнко, Д. Макєєв, В. Пешков, К. Пономарьов, С. Поршаков, Г. Саєнко, С. Сергєєв, Л. Тимофєєва, О. Циганков та ін. Російські дослідники в контексті вивчення політичної системи українського суспільства (В. Гельман, С. Кара-Мурза) чи українського парламентаризму (Т. Гузенкова) певною мірою торкалися проблем української політичної опозиції.

Спроба ухвалення в 1996 р. закону про опозицію сприяла проведенню в Україні науково-практичної конференції “Політична опозиція: теорія та історія, світовий досвід та українська практика”, яка стала суттєвим поштовхом для подальшого осмислення різних аспектів феномена опозиції. Тоді вчені торкнулися передумов виникнення та проблем формування української опозиції (І. Курас, К. Савицький, Г. Демиденко, А. Колодій, А. Тамм, І. Бойко), а також теоретико-методологічних засад феномена “політична опозиція”, типологізації, характеристики моделей опозиції, специфічних особливостей її взаємодії з владою, обґрунтування статусу парламентської опозиції (Л. Маймескулов, В. Якушик, І. Варзар, Ю. Розенфельд, Л. Кормич, А. Кормич, А. Куліш, А. Саприкін).

“Оксамитова революція” 2000 р. в українському парламенті, що привела до створення парламентської більшості, спричинила появу досліджень (В. Журавський, Н. Мосюкова, Ю. Древаль) з питань розвитку українського парламентаризму, у тому числі взаємодії парламентської більшості та парламентської опозиції. Аналізуючи права і повноваження політичної опозиції, дослідники торкнулися форм відносин опозиції з урядом, органами виконавчої влади (М. Михальченко, В. Судаков, В. Бех, М. Лукашевич, М. Болдижар, М. Блецкан), а також проблем консолідації опозиції у зв’язку з протистоянням вищих органів законодавчої та виконавчої влади (Ф. Рудич, Г. Зеленько) та існуванням двох центрів виконавчої влади, ще й за невизначеності їх на предмет політичного представництва.

Опозиція є невід’ємною частиною громадянського суспільства. Українська держава гарантує додержання прав і свобод громадянам відповідними статтями Конституції України (ст. ст. 3, 5, 8, 15, 21 – 24, 34, 36, 38 – 39, 44, 55, 57, 64) [1]. Організаційно опозиція оформлюється у вигляді партійних угруповань, парламентських фракцій, груп тиску.

Головним інституційним елементом опозиційних структур виступають партії, які набувають статусу опозиційних чи правлячих у ході змагання за владу через вибори. Для оптимальної діяльності механізму представництва та узгодження суспільних інтересів необхідно створення міцної партійної системи з кількох провідних партій з кількома партіями-супутниками замість існуючих в Україні атомізовано-поляризованих квазіпартій. Це відбуватиметься у міру політичного дозрівання українського суспільства та піднесення його громадянської свідомості. Завданням опозиції є прихід до влади і вплив на владу. Тому повноцінне функціонування опозиції можливе лише на тлі представницької діяльності.

Законодавче забезпечення прав народних депутатів і парламентських структур, а також регламент Верховної Ради передбачають чимало засобів парламентського контролю від політичної опозиції: парламентські запити, депутатські звернення, Дні уряду та заслуховування звітів посадовців, проведення парламентських слухань, створення слідчих комісій тощо. Звичайно, ці повноваження можуть бути розширені для того, аби “тіньовий кабінет” міг отримувати інформацію “із перших уст”. Тому пропозиції, що містяться в усіх трьох проектах, стосовно участі глави “тіньового кабінету” в засіданнях чинного уряду та можливостей виступати на цих засіданнях можна реалізувати, але для цього належить усвідомлювати, що особливого впливу на процес прийняття рішень чинним урядом це не справлятиме. Тут ідеться про забезпечення опозиції додатковою трибуною.

Засобами масової інформації в системі комунікації парламентської і позапарламентської опозиції є:

- а) доступ до державних мас-медіа;
- б) використання недержавних ЗМІ;
- в) заснування власних засобів масової інформації.

З політичної точки зору найбільш важливою диференціацією ЗМІ є їхній поділ на: урядові, опозиційні та незалежні. Виділення цих категорій ЗМІ показує наявність різних, у тому числі протилежних задач, що постійно присутні на інформаційному ринку. У самому загальному плані така структура показує, що ніякі, у тому числі урядові, постанови не мають монополію в інформаційному просторі, припускаючи наявність сил, що навмисно діють з метою дискредитації й ослаблення впливу офіційної влади. При цьому незалежні ЗМІ можуть підсилювати як про-, так і антиурядові позиції або займати самостійну позицію, критично оцінюючи діяльність і тих чи інших політичних сил. Але в будь-якому випадку громадська думка зіштовхується не з односпрямованими, а з різноспрямованими інформаційними потоками, виробляючи свої оцінки і підходи в ідейно конкурентному середовищі.

Специфічний відтінок ідейної конкуренції додає діяльність центральних і периферійних ЗМІ. Зокрема, у багатьох демократичних державах на місцях владу можуть контролювати опозиційні сили і відповідні ЗМІ, що нерідко виражається у створенні інформаційних бар’єрів для телетрансляцій центральних каналів і перешкод для центральної преси. Можливі ситуації, коли у структурі місцевих ЗМІ відсутні свої телеканали, друкований ринок заповнюється тільки місцевими провладними виданнями.

У більш широкому контексті діяльність цієї категорії ЗМІ висвітлюють проблему забезпечення економічної самостійності ЗМІ. Як показала практика, не тільки капітал, але і сама держава може створювати економічні умови, що спонукають ЗМІ до більшої політичної лояльності, заохочують і примушують їх до проведення конформістського курсу на інформаційному ринку. Узв’язавши під свій контроль основні джерела економічної підтримки ЗМІ, особливо в умовах гострого політичного розмежування в перехідних суспільствах, держава і капітал практично знищують категорію незалежних, нейтральних ЗМІ на інформаційному ринку, позбавляючи людей можливості вільного і неангажованого вибору політичних позицій.

Підвищення ролі ЗМІ є показником посилення розважальних установок, поверховості інформаційної політики даних ЗМІ, відсутності в їхній роботі аналітичних підходів. У результаті люди дивляться політику більше, але розуміють у ній менше. І

ще менше критичних оцінок формується в їхній свідомості. Таке наростання конформізму нерозривно зв'язано з прагненням окремих ЗМІ до монополізації формування смаків, усвідомлення людьми своїх інтересів. Цьому сприяє новий тип інформування, в якому еkleктична подача новин формує дискретність і мозаїчність сприйняття політичного світу, визначає відсутність необхідних соціальних пріоритетів. У результаті такої інформаційної політики звужуються можливості для збагачення культурного світу людини, інтенсифікації її соціальних і політичних контактів.

Стратегія комунікативної поведінки політичної опозиції на інформаційному ринку залежить від змісту інформаційних технологій. Це якісні обмеження на інформаційну політику держави і напрями діяльності усіх органів і ланок управління: ініціювання масової підтримки населенням комунікативних заходів протесту, мобілізація широких соціальних шарів на їхню реалізацію (стратегія “непокори”, “протистояння”); інформування суспільства про власну позицію, прийнятому по тому або іншому питанню, але без активізації зусиль щодо його виконання (стратегія “підтримки комунікації з громадськістю з метою здійснення опору та протидії”); поширення вказівок підлеглим низовим структурам і органам управління для реалізації рішень, що мають виконавчий характер (“рольова” стратегія партій політичних опозиційних сил); контроль за реалізацією прийнятих і вже здійснюваних рішень (стратегія “контролю”); координація активності державних, політичних і громадських організацій і об'єднань під час обговорення тих або інших соціальних проблем (стратегія “підтримки балансу сил”); створення позитивного іміджу політичних опозиційних партій відповідно, критика типу правління влади (стратегія “конструювання іміджу”); загострення уваги громадської думки для обговорення невідгидних режимові соціальних проблем (“відволікаюча та привертаюча увагу стратегія”).

Іншими, не менш важливими факторами, що визначають зміст інформаційних технологій, є ті типи інформаційно-комунікативних дій, що розкривають характер відносин опозиції з органами державної влади і громадськістю. Такого роду типи інформування і комунікації виходять за рамки системи прийняття рішень.

Таким чином, з урахуванням вищевикладеного матеріалу можна зробити такі висновки.

Політичну опозицію в сучасному суспільстві варто розглядати в комунікативному ключі як феномен, що виникає з багатобічного спілкування і припускає вибір суспільством визначених політичних кодів з альтернатив, запропонованих керуючою групою, у результаті постійно налагодженого політичного дискурсу між ними. Це особливо характерно для опозиції, процес формування і відправлення якої нерозривно зв'язаний з політичною комунікацією.

Політична комунікація, здійснювана опозицією в ході формальних і неформальних взаємодій (виробництво і передача інформації, її сприйняття і тлумачення) з метою структурування (інституціоналізації) політичної діяльності, набуває нового значення і підвищення її легітимності. Без неї неможливе зміцнення представницької влади і розвиток демократії.

Політична комунікація потребує підтримки ресурсами другого порядку (допоміжними), що впливають на її ефективність: функціональні ресурси, що припускають удосконалення організаційно-діяльнісних механізмів формування і роботи законодавчої влади; інформаційні ресурси, зв'язані з просуванням

позитивних і корисних для громадян зведень; ресурси залучення, спрямовані на те, щоб розбудити в громадян інтерес до законотворчого процесу і залучити до участі в ньому, забезпечивши тим самим довіру до опозиції і підтримку її дій.

Як основні прийоми і засобів, що сприяють ефективності політичної комунікації опозиції, можуть виступати моделі двосторонньої і багатобічної комунікації з обов'язковим зворотним зв'язком; реалізація стратегій відкритості і залучення стосовно населення; використання ефективних методик зв'язків із громадськістю; технологічність і креативність форм і методів роботи прес-служб.

PR-супровід діяльності опозиції повинен носити не номінальний, а практично значимий характер, при якому найважливіші політичні рішення випереджають суспільне обговорення, а суспільне обговорення, у свою чергу, виливається в конкретні політичні рішення. Ця робота будується на основі моделі двосторонньої асиметричної комунікації (через ЗМІ) і моделі двосторонньої симетричної комунікації (в умовах безпосередньої взаємодії з громадськістю). Паблік рілейшнз як різновид політичної комунікації” на основі наукових розробок і практичного досвіду досліджується механізм політичних паблік рілейшнз з метою визначення їхнього місця і ролі в демократизації державного управління. Поняття PR як ефективної системи забезпечення діяльності політичної опозиції поступово включається у всю систему політичної комунікації. Однак тільки при впровадженні демократичної моделі політичних комунікацій результатом PR-кампанії є “якісна” суспільна думка, що досягається за допомогою обговорень, критики, аргументації думок у публічній сфері.

Найбільш відомі моделі еволюції PR як політичної комунікації: модель однієї сторони комунікації, модель публічної інформації, модель двосторонньої асиметричної комунікації і модель двосторонньої симетричної комунікації з орієнтацією на громадськість. Політичний паблік рілейшнз, будучи різновидом політичної комунікації, стає могутнім інструментом для досягнення різних цілей, у тому числі підвищення легітимності органів влади, що здійснюють функції державного керування відповідно до інтересів суспільства. Приклади реалізації на практиці PR-моделей двосторонньої асиметричної комунікації і двосторонньої симетричної комунікації організаційні форми роботи опозиції з громадськістю і представницькими органами місцевого самоврядування. Результати досліджень, що приводяться, виявляють визначений парадокс: обираючи депутатів, електорат робить ставку на лідерів, що виражає його інтереси, однак згодом рівень довіри населення до них виявляється нижче, ніж до лідерів виконавчої влади. Інформаційні ресурси, зв'язані, з одного боку, з нейтралізацією міфів (негативних стереотипів) про діяльність влади, а з іншого – із просуванням позитивних і корисної для громадян інформації, здатної зміцнити довіру до опозиції.

Література:

1. Конституція України : прийнята 28 червня 1996 р. – Режим доступу : [www/http://rada.gov.ua](http://rada.gov.ua).
2. *Гаврилов Г. А.* Модели политической оппозиции: теоретико-методологический анализ / Г. А. Гаврилов. – М., 2003.
3. *Гизо Ф.* О средствах правления и оппозиции в современной Франции [Электронный ресурс] / Ф. Гизо. – Режим доступа : [www/partyofregions.org.ua/opposition-a-z/4270e0d95879e](http://www.partyofregions.org.ua/opposition-a-z/4270e0d95879e).

4. *Ірха К. О.* Вплив опозиційного статусу на побудову платформи політичної дії / К. О. Ірха // Освіта регіону. Політологія, психологія, комунікації. – 2008. – № 1-2. – С. 29–32.
5. *Ірха К. О.* Інституціональні моделі опозиційної діяльності: європейський досвід та Україна / К. О. Ірха // Україна європейська: сучасні тенденції і перспективи : матеріали III міжнародної науково-практичної конференції (21 травня, 2010 р.). – Чернігів : МГО “Євроклуб”, 2010. – С. 65–67.
6. *Ірха К. О.* Інституціональні моделі політичної опозиції: порівняльний аналіз / К. О. Ірха // Модернізація політичної системи України: стан та перспективи розвитку : матеріали III Всеукр. наук.-практ. конф. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2009. – С. 55–57.
7. *Ірха К. О.* Класифікація функцій опозиції у демократичному суспільстві / К. О. Ірха // Грані. – 2010. – № 3 (71). – С. 103–106.
8. *Ірха К. О.* Опозиція та влада в сучасній Україні: тактика співіснування / К. О. Ірха // Ціннісний вимір політичної діяльності: теорія і практика розвитку сучасного українського суспільства : зб. наук. пр. Всеукр. наук.-практ. конф. (24-25 травня, 2010 р.) ; [колегія : Ю. М. Бардачов – голова, В. Ф. Цвих, Ф. Г. Семенченко та ін.]. – Херсон : Олді-плюс, 2010. – С. 194–195.
9. *Ірха К. О.* Політична опозиція: перспективи інституціоналізації в Україні та досвід західних демократій / К. О. Ірха // Модернізація політичної системи України: стан та перспективи розвитку : матеріали II Всеукр. наук.-практ. конф. – Луганськ : Вид-во СНУ ім. В. Даля, 2008. – С. 116–118.
10. *Ірха К. О.* Порівняльний аналіз інституціональних форм опозиційної діяльності / К. О. Ірха // Гілея (науковий вісник) : зб. наук. пр. ; [гол. ред. Вашкевич В. М]. – К., 2009. – Вип. 24. – С. 364–371.
11. *Ірха К. О.* Теоретичні аспекти дослідження політичної опозиції в західній науці XIX-XX ст. / К. О. Ірха // Гілея (науковий вісник) : зб. наук. пр. ; [гол. ред. Вашкевич В. М]. – К., 2009. – Вип. 29. – С. 415–420.
12. *Масловська О. М.* Політико-культурологічні детермінанти функціонування політичної опозиції: світова та українська практика : автореф. дис. ... к.політ.н. : 23.00.03 / О. М. Масловська. – К., 2013. – 20 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2013 р.

УДК 35.075.5(477)

Т. О. ПАУТОВА, А. І. НЕДІЛЬКО

СУТНІСТЬ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз змісту дефініції “публічне управління” та “державне управління”. Розкрито проблему ототожнення та взаємозв’язку даних термінів з теоретичної точки зору на основі праць вітчизняних науковців.

Ключові слова: публічне управління, державне управління, публічна влада, суб’єкти публічного управління.

The analysis of the contents of definitions of “public management” and “governance”. The problem of identification and the relationship of these terms from a theoretical point of view based on the works of local scientists.

Key words: public management, public administration, public authorities, public administration entities.

На сьогодні одним із найважливіших завдань розвитку держави є забезпечення та підвищення ефективності публічного управління на місцевому рівні. Адже взаємозв'язок ефективного публічного управління та місцевого економічного розвитку є запорукою досягнення стратегічної мети України щодо інтеграції в європейський простір. Важливість і масштабність завдань адміністративної реформи, необхідність удосконалення механізму правового регулювання суспільних відносин, зокрема тих, що складаються у сфері публічного управління України, приведення системи управління у відповідність до сучасного рівня розвитку відносин між особою та державою передбачає проведення глибоких наукових досліджень.

Проблеми дослідження сутності поняття “публічне управління” присвячені праці як вітчизняних, так і зарубіжних науковців. Серед найбільш відомих праць вітчизняних учених необхідно назвати роботи В. Бакуменка, О. Лазора, В. Мартиненка, О. Оболенського, С. Сergyна, В. Тертички, Ю. Шарова та ін. Найвідомішими зарубіжними науковцями, праці яких присвячені публічному управлінню, можна назвати Г. Букерт, М. Вебер, К. Полліт, Д. Шавріц, П. Друкер, А. Файоль та ін.

Мета статті є узагальнення теоретичних поглядів на поняття “публічне управління”, визначення сутності та особливостей формування публічного управління на місцевому рівні в Україні.

Реформування публічного управління зумовлено сучасними завданнями і функціями держави, переходом до системи публічної влади, яка базується на поєднанні державного управління з місцевим самоврядуванням, реорганізацією системи та структури органів виконавчої влади, якісною зміною функцій публічного управління та необхідністю формування високоефективного, професійного, стабільного апарату управління, спроможного якісно, кваліфіковано і чесно працювати, виконувати вимоги громадян і задовольняти їх потреби.

Забезпечення ефективних управлінських рішень і збалансованості повноважень і функцій різних структур виконавчої влади є одним з основних напрямів удосконалення системи публічної влади України.

Термін “публічне управління” (англ. – public management), який замінив термін “публічне адміністрування” (англ. – public administration), вперше використовує англійський державний службовець Десмонд Кілінг у 1972 р. Публічне управління – це пошук за найкращим способом використання ресурсів задля досягнення пріоритетних цілей державної політики [13].

У програмі розвитку ООН застосоване визначення, яке запропонував американський учений Джей М. Шавріц у Міжнародній енциклопедії державної політики та адміністрування: “Публічне управління – це галузь практики та теорії, яка є ключовою для публічного адміністрування та зосереджена на внутрішній діяльності державних установ, зокрема на вирішенні таких управлінських питань, як контроль, керівництво, планування, організаційне забезпечення, забезпечення інформаційними технологіями, управління персоналом, та оцінка ефективності” [4].

Крістофер Поллітт, професор з публічного управління Лювєнського католицького університету, стверджує, що термін “публічне управління” може вживатися в таких основних значеннях: діяльність державних службовців і політиків; структури і процедури органів державної влади; системне вивчення чи то діяльності, чи то структур та процедур [14, с. 12–13]. Отже, публічне управління включає діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування всієї системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування і передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики.

Публічне управління має відношення до функціонування всієї системи політичних інституцій. Публічне управління – це діяльність, яка забезпечує ефективне функціонування цілої системи органів державної влади та органів місцевого самоврядування та передбачає широке залучення різних зацікавлених сторін до розробки та реалізації державної політики [3].

Для кращого розуміння сутності поняття “публічне управління” звернемося до етимології слів “публічний” та “управління”. Поняття “публічний” походить від латинського слова *publicus* – суспільний, народний. “Новий тлумачний словник української мови” подає кілька значень слова “публічний” [7].

1. Який відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий;

2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний;

3. Стосується публіки.

Етимологія слова “управління” чи його синоніма, запозиченого з англійської мови, – “менеджмент” вказує на те, що в обох випадках йдеться про вміння управляти. Англійське слово *manage* (управляти) походить від латинського слова *manus* (рука). У “Новому тлумачному словнику української мови” слово “управляти” має таке тлумачення:

1. Спрямувати діяльність, роботу кого-, чого-небудь; бути на чолі когось, чогось; керувати;

2. Користуючись кермом та іншими регулюючими пристроями, спрямувати рух, хід, роботу чого-небудь; спрямувати хід якогось процесу, впливати на розвиток, стан чого-небудь [7].

В Україні до сьогодні застосовується термін “державне управління”, хоча він не точно відповідає дефініції “публічне управління”. Дана проблема викликана не досить точним перекладом з англійської мови на українську термінів *public administration* (публічне адміністрування) та *public management* (публічне управління) як “державне управління”.

Державне управління відіграє важливу роль у системі публічного управління, адже воно здійснює управлінський вплив на всі сфери суспільного життя [9].

В Україні державне управління офіційно визнано як окрема наукова галузь знань, а публічна сфера як об’єкт управління, покликаний виконувати найважливіші функції, що забезпечують взаємодію учасників суспільного розвитку: у визначенні суспільних інтересів і цілей розвитку; легітимізації публічної політики; забезпеченні досягнення визначених цілей розвитку; здійсненні контролю, у тому числі й публічного, за станом справ у всіх сферах життєдіяльності; інформаційній просвіті громадян у публічній сфері [11].

Ю. Ковбасюк та В. Бакуменко в “Енциклопедії державного управління” поняття “державне управління” визначають як діяльність держави (органів державної влади), спрямовану на створення умов для якнайповнішої реалізації функцій держави, основних прав і свобод громадян, узгодження різноманітних груп інтересів у суспільстві та між державою і суспільством, забезпечення суспільного розвитку відповідними ресурсами [8, с. 157].

Г. Атаманчук наголошує, що для державного управління властивість системності набула принципового значення. Лише наявність даної властивості надає йому необхідну узгодженість, координацію, субординацію, певну цілеспрямованість, раціональність і ефективність [2].

Отже, державне управління характеризується як свідомий практичний, організуючий та регулюючий вплив держави через систему її органів на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, збереження або перетворення, що спирається на її владну

Визначення державного управління, запропоноване Максом Вебером, знаходить своє відображення у більшості визначень даного терміну запропонованих українськими науковцями. Саме класична модель управління в державному секторі досі набуває визнання в Україні. Один із сучасних дослідників публічного управління Гірт Букерт наголошує на тому, що “публічне управління не є якимось нейтральним, технічним процесом, натомість є діяльністю, яка тісно пов’язана із політикою, законом та громадянським суспільством” [3].

В. Бакуменко стверджує, що “розуміння сутності державного управління зазнало еволюції внаслідок розвитку демократії та громадянського суспільства у світі та зокрема в Україні. Відтак, сьгоднішній аспект взаємодії держави і громадянського суспільства в державному управлінні є дуже важливим на відміну від традиційного бачення державного управління як організуючого і регулюючого впливу держави на суспільну життєдіяльність людей з метою її упорядкування, зберігання або перетворення, що спирається на її владну силу” [6, с. 150]. Зважаючи на вищезазначене, можемо сказати, що новий зміст терміну “державне управління”, є наближеним до змісту терміну “публічне управління”.

Окрім вітчизняні науковці вважають доцільним вживати поняття “публічної влади”, єдиним джерелом якої є народ, а складовими – державна та муніципальна влада, які реалізуються відповідно органами державної влади та органами місцевого самоврядування [12].

Розглядаючи питання в історичному аспекті, можемо зробити висновок, що в країнах колишнього Радянського Союзу й соціалістичного табору для публічного управління були характерними особливості, які принципово відрізняли його від публічного управління в західних країнах: моноідеологічна комуністична основа; чітке ієрархічне підпорядкування; командно-адміністративний стиль; завеликі розміри і неефективність; невинувато великі витрати на утримання державного апарату, суворий державний контроль за діяльністю громадських організацій, обмеження щодо практичного волевиявлення фізичних осіб тощо [5].

На відміну від законотворчості та судочинства, публічне управління може здійснюватися також і іншими суб’єктами, зокрема [10]:

– органом законодавчої влади (Верховна Рада України в особі апарату надає відповідь на інформаційний запит тощо);

– органами судової влади (апарат суду надає громадянину можливість ознайомитися із судовим рішенням на підставі Закону України “Про доступ до судових рішень” тощо);

– Президентом України (нагороджує державними нагородами; встановлює президентські відзнаки та нагороджує ними тощо);

– органами прокуратури (здійснюють перевірку законності правових актів, прийнятих місцевою державною адміністрацією тощо);

– іншими органами державної влади, які не входять до системи органів виконавчої влади, наприклад Національними комісіями регулювання природних монополій (видають ліцензії на зайняттями відповідними видами господарської діяльності; здійснюють провадження у справах про адміністративні правопорушення тощо);

– органами місцевого самоврядування (установлюють місцеві податки і збори; приймають рішення про відчуження комунального майна тощо);

– суб’єктами делегованих повноважень, наприклад, громадським інспектором з охорони довкілля (перевіряє документи на право використання об’єктів тваринного світу, зупиняє транспортні (у тому числі плавучі) засоби та проводить їх огляд тощо).

Публічне управління є складним видом діяльності не лише, так би мовити, у зовнішньому, але й у внутрішньому вимірі, оскільки здійснюється за допомогою численних засобів, які тягнуть за собою різні юридичні наслідки для об’єктів управлінського впливу. З огляду на це, Р. Мельник пропонує розрізнити [10, с. 4–5]:

– втручальне публічне управління, пов’язане з обмеженням прав, свобод та законних інтересів приватної особи, яке проявляється у покладанні на неї обов’язків або обтяжень. Наприклад, прийняття органом виконавчої влади рішення про примусовий викуп земельної ділянки, яка належить громадянину; проведення перевірки діяльності суб’єкта господарювання тощо;

– сприяльне публічне управління, яке має на меті сприяння приватним особам у реалізації наданих їм прав, свобод та законних інтересів. Воно пов’язується з наданням суб’єктами публічного управління приватним особам послуг, дозволів, пільг, довідок тощо. Як приклад, можна назвати надання дозволу на розробку проекту відведення земельної ділянки; видачі ліцензії на зайняття господарською діяльністю; надання субсидії; виплати державної допомоги у зв’язку із народженням дитини тощо;

– забезпечувальне публічне управління, що пов’язане із забезпеченням нормального (повноцінного) існування приватних осіб. Воно спрямовується на вирішення питань, пов’язаних із забезпеченням населення водою, електрикою, газом; наданням інформаційних, освітніх послуг тощо. Сюди можна віднести також і діяльність суб’єктів публічного управління щодо розбудови об’єктів інфраструктури (автомобільні шляхи, парки, спортивні споруди тощо);

– делеговане публічне управління, що реалізується в тих сферах, де відбувається передача суб’єктами публічного управління частини покладених на них функцій для виконання приватними особами. Такими можуть виступати як фізичні особи (наприклад, громадський інспектор), так і юридичні особи приватного права (наприклад, адвокатське бюро, залучене органом місцевого самоврядування для надання безоплатної правової допомоги тощо). Разом з цим, держава або

органи місцевого самоврядування можуть і самостійно утворювати юридичні особи, покладаючи на них виконання забезпечувальних функцій (Укрпошта, НАК “Нафтогаз”, Укрзалізниця тощо). Делегуванню підлягають, як правило, ті функції, які реалізуються суб’єктами публічного управління у межах сприяльного та забезпечувального управління. Хоча в окремих випадках можливим є делегування і втручальних повноважень, що передбачено, наприклад, Законом України “Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону” [1];

– виконавче публічне управління, що здійснюється в межах впровадження суб’єктами публічного управління у життя положень Конституції та законів України, тобто задоволення публічного інтересу через застосування законодавства;

– розпорядче публічне управління, котре реалізується шляхом видання суб’єктами публічного управління підзаконних правових актів у разі відсутності відповідних законів або їх недостатності для повного регулювання відповідних суспільних відносин. Тобто, суб’єкти публічного управління самостійно створюють правове підґрунтя для своєї діяльності, яке, однак, за будь-яких умов не повинно суперечити принципу верховенства права, порушувати засади демократії, соціальної та правової державності.

Система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо. На формування та розвиток системи публічного управління впливають як зовнішні, так і внутрішні фактори. До зовнішніх факторів впливу відносяться: геополітичне середовище, світова фінансова криза тощо. До внутрішніх факторів відносять нестабільність соціально-політичної системи держави.

Отже, система публічного управління охоплює багато підсистем, а саме: політичну, економічну, соціальну, адміністративну, правову, гуманітарну тощо.

Необхідне оновлення смислового наповнення поняття “публічне управління” крізь призму усвідомлення його ролі в житті кожної людини та держави. Слід розмежовувати поняття державного управління в широкому розумінні та у власному, вузькому розумінні. Зважаючи на розвиток науки управління, модель управління у державному секторі еволюціонувала.

Увага до структури публічного управління в Україні виявляє наявність істотного дисбалансу між державним управлінням і місцевим самоврядуванням. Напрямами подальшого дослідження буде розкриття проблем розвитку публічного управління на місцевому рівні в Україні та розробка механізмів подолання даних проблем.

Література:

1. Про участь громадян в охороні громадського порядку і державного кордону : Закон України від 22.06.2000 р. № 1835-III // ВВР України. – 2000. – № 40. – Ст. 338.

2. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций / Г. В. Атаманчук . – 3-е изд., доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 584 с.

3. Базарна О. В. Поняття, суть, природа публічного управління та державного управління [Електронний ресурс] / О. В. Базарна. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2012_1_2/Bazarna.pdf.

4. Глосарій Програми розвитку ООН [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.

5. Грицяк А. І. Публічне управління в Україні: становлення за європейськими стандартами [Електронний ресурс] / А. І. Грицяк. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/Soc_Gum/Vamsu_du/2010_2/Gryciak.htm#_ftn1.

6. Державне управління : словник-довідник / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. творчого кол.), Д. О. Безносенко, І. М. Варзар та ін. ; за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

7. Етимологічний словник української мови : у 7 т. / ред. кол. : О. С. Мельничук (голов. ред. та ін.); [уклад. Р. В. Болдирев та ін.] ; ред. В. Т. Коломієць, В. Г. Складенко). – К. : Наук. думка, 1983. – Т. 4. – Н-П. – 2008. – 656 с.

8. Ковбасюк Ю. В. Державне управління / Ю. В. Ковбасюк, В. Д. Бакуменко // 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. – 748 с.

Т. 1. : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія: В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – 2011–С. 157–159.

9. Мельник А. Ф. Державне управління: підручник / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна. – К. : Знання, 2009. – 582 с. – (Вища освіта ХХ століття).

10. Мельник Р. С. Категорія “Публічне управління” у новій інтерпретації [Електронний ресурс] / Р. С. Мельник. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua/index.php/holovna/item/59-kategoriya-publichne-upravlinnya-u-noviy-interpretatsiyi-melnyk-r-s>.

11. Оболенський О. Ю. Провісники нового публічного управління / О. Ю. Оболенський // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст : матеріали наук.-практ. конф., Дніпропетровськ, 15-16 травня 2009 р. ; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 3–8.

12. Шаповал В. М. Категорія “Орган державної влади” в конституційній теорії і практиці / В. М. Шаповал // Ідеологія державотворення: Історія і сучасність : матеріали наук.-практ. конф. 22-23 листопада 1996 р. – К. : Генеза, 1997. – 178 с.

13. Keeling D. Management in Government / D. Keeling. – London : Allen&Unwin, 1972.

14. Pollitt C. Public Management Reform: A Comparative Analysis / C. Pollitt, G. Bouckaert. – Oxford : University Press, 2004. – 240 p.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 35.778.14

М. Г. СЕРГІЄНКО

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СТВОРЕННЯ СТРАХОВОГО ФОНДУ ДОКУМЕНТАЦІЇ ДЛЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ ДОКУМЕНТІВ НА ОБ’ЄКТИ КУЛЬТУРНОЇ СПАДЩИНИ

Визначено стан реалізації державної політики у сфері створення страхового фонду документації в контексті загальнодержавного процесу формування страхового фонду документації для збереження документів на

об'єкти культурної спадщини. З'ясовано його специфіку та головні причини, які не дають можливість створювати документ страхового фонду як носія інформації про об'єкти, нерухомі пам'ятки культурної спадщини та рухомі предмети на випадок їх фізичної втрати.

Ключові слова: державна політика, страховий фонд документації, культурна спадщина, Державний реєстр нерухомих пам'яток України.

In the context of the national process of forming a documentation security fund for safekeeping records of cultural heritage objects, the situation with state policy implementation in the sphere of establishing the documentation security fund has been determined. Its specific features and the main causes, preventing creation of security fund documents as the media of data about immovable monuments of cultural heritage and movable items in case of their physical loss, have been identified.

Key words: public policy, documentation security fund, cultural heritage, the State Register of Immovable Monuments of Ukraine.

У процесі розбудови незалежної Української держави, відродженні духовності, збереження історичної пам'яті важливу роль відіграє культурна спадщина її нерухомі пам'ятки, рухомі предмети. Сьогодні в умовах недостатніх заходів охорони та захисту культурної спадщини втрачається інформація для нащадків про історичну пам'ятку, об'єкт, документ. Зростають і інші ризики, які пов'язані із втратою, псуванням оригіналів пам'яток культурної спадщини та їх документації, унаслідок постійного використання, порушень умов зберігання, розкрадання, природного старіння, впливів надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру тощо. Усе це приводить до безповоротних фізичних втрат історичних пам'яток, документів, об'єктів національної культурної спадщини.

Одним із дієвих методів запобігання втрати інформації про історичні пам'ятки, документи, нерухомі об'єкти національної культурної спадщини, рухомі предмети на випадок фізичного їх знищення, псування оригіналу документа є створення страхового фонду документації (далі – СФД) для збереження документів на об'єкти культурної спадщини. Крім того, СФД може забезпечити документацією органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування при проведенні аварійно-рятувальних, аварійно-відновлювальних робіт при відродженні культурного надбання, реставраційних роботах, тощо. Він значно полегшить роботу державних органів, які ведуть боротьбу з розкраданням, незаконною торгівлею і використанням підробок, при визначенні збитку, пошкодженні та ідентифікації культурних цінностей, а також дасть можливість у разі необхідності відтворити документи і пам'ятки зі збереженням їх зовнішнього та внутрішнього змісту.

Сучасній стан створення СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини вимагає від суб'єктів державної системи СФД, органів управління у сфері охорони культурної спадщини кардинальних змін у організації діяльності та найбільш дієвих заходів щодо реалізації державної політики у сферах створення СФД та охорони культурної спадщини, які здійснюються в межах їх повноважень, визначених законодавством України.

Проблемам охорони культурної спадщини за різних часів приділяли увагу у своїх дослідженнях В. Акуленко, Е. Александров, М. Богуславський, Ю. Венедін,

Л. Галенська, А. Дьячков, М. Кулешова, Т. Курило, І. Мартиненко, О. Первушин, С. Приданов, О. Сергеев, В. Шкарупа, П. Шульгін, О. Щемелева, С. Щерба; збереженню культурної спадщини – Ю. Венедін, Л. Душкіна, С. Іванов, В. Ключко, С. Чукут, Н. Мінаєва.

Питаннями формування СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини займалися: І. Кривулькін, В. Степаненко, О. Трущ, а також фахівці державної системи СФД – О. Колісник, В. Овсієнко, О. Полонський.

Мета статті – довести важливість створення СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини у контексті загальнодержавного процесу охорони культурної спадщини.

Захист і збереження культурної спадщини є одним з пріоритетних напрямків культурної політики всіх держав світу. Багата культурна спадщина України є вагомою частиною всесвітнього культурного надбання. Її належне збереження – це не тільки один із ключових напрямків державної політики, але й показник, за яким оцінюється країна на європейському та світовому рівнях. Згідно із законодавством України культурна спадщина підлягає збереженню, відтворенню та охороні [9].

Державна політика збереження культурної спадщини здійснюється під егідою ЮНЕСКО. У 1988 р. Україна взяла на себе міжнародно-правове зобов'язання щодо забезпечення виявлення, охорони, збереження, популяризації й передачі майбутнім поколінням культурної спадщини.

У ст. 1 Конвенції про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини під “культурною спадщиною” розуміються:

– пам'ятки: твори архітектури, монументальної скульптури й живопису, елементи та структури археологічного характеру, написи, печери та групи елементів, які мають видатну універсальну цінність з точки зору історії, мистецтва чи науки;

– ансамблі: групи ізольованих чи об'єднаних будівель, архітектура, єдність чи зв'язок з пейзажем яких є видатною універсальною цінністю з точки зору історії, мистецтва чи науки;

– визначні місця: твори людини або спільні витвори людини й природи, а також зони, включаючи археологічні визначні місця, що є універсальною цінністю з точки зору історії, естетики, етнології чи антропології [4].

Так, зокрема Закон України “Про охорону культурної спадщини” наголошує, що він регулює правові, організаційні, соціальні та економічні відносини у сфері охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини у суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь [2]. Важливим в утвердженні є те, що об'єкти культурної спадщини, які знаходяться на території України, охороняються державою. Збереження об'єктів культурної спадщини є одним із пріоритетних завдань органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Також цим законом було визначено, що культурною спадщиною є сукупність успадкованих людством від попередніх поколінь об'єктів культурної спадщини [2].

У чинних законодавчих актах України присутня неузгодженість термінів. Зокрема, вживається термін “пам'ятки історії та культури”, який не є тотожним терміну “культурна спадщина”. Це поняття відповідало Закону УРСР “Про охорону і використання пам'яток історії та культури” 1978 р. та стосувалось як рухомих, так і нерухомих об'єктів, але цей Закон утратив чинність. З прийняттям

Закону України “Про охорону культурної спадщини” у 2000 р. поняття “пам’ятки історії та культури” було замінено на поняття “об’єкти культурної спадщини”, під якими розуміються лише нерухомі об’єкти. Про нерухомі пам’ятки України ведеться мова і в Законі України “Про страховий фонд документації України” при формуванні страхового фонду документації на об’єкти культурної спадщини основою якого є Державний реєстр нерухомих пам’яток України.

Щоб з’ясувати проблемні питання у сфері створення СФД для збереження документів на об’єкти культурної спадщини важливо дотримуватися чіткої термінології.

Під терміном “рухомі предмети” мається на увазі, що це предмети, які пов’язані з нерухомими об’єктами культурної спадщини, під якими розуміють елементи, групи елементів об’єкта культурної спадщини, що можуть бути відокремлені від нього, але складають з ним єдину цілісність, і відокремлення яких призведе до втрати археологічної, естетичної, етнологічної, історичної, архітектурної, мистецької, наукової або культурної цінності об’єкта [2].

Але сьогодні присутня така ситуація, яка породжує неоднозначність тлумачення при правозастосуванні нормативних актів, а саме в діяльності центральних органів виконавчої влади, які в той чи іншій мірі пов’язані з культурною спадщиною України: охороняють, захищають, зберігають культурну спадщину та викривають, розслідують правопорушення, пов’язані із посяганням на неї. Але ці протиріччя не можуть бути причиною втрати імунітету від знищення культурної спадщини.

Згідно зі ст. 66 Конституції України, кожен зобов’язаний не заподіювати шкоду природі, культурній спадщині, відшкодовувати завдані ним збитки. У ст. 54 визначено, що культурна спадщина охороняється законом і держава забезпечує збереження історичних пам’яток та інших об’єктів, що становлять культурну цінність, вживає заходів для повернення в Україну культурних цінностей народу, які знаходяться за її межами [1].

Президент України Віктор Янукович вважає, що питання збереження національної культурної спадщини має бути під постійною увагою держави. Глава держави доручив Міністру культури України налагодити відповідну роботу з регіонами. “Треба, щоб ви працювали з регіонами, і за кожним об’єктом національної спадщини були закріплені відповідальні. І ми поступово, за участю держави, залучивши місцеві можливості, кожен із таких об’єктів взяли під контроль і поступово їх відновлювали”, – наголосив Віктор Янукович. “Сьогодні треба долучати до цієї роботи громадські організації, у тих регіонах, де вони вже створені, на захист об’єктів національної спадщини”, – зазначив Президент [5].

Основою для планування робіт з формування СФД на об’єкти культурної спадщини є Державний реєстр нерухомих пам’яток України, описи, схеми, переліки і каталоги історичних пам’яток та інших об’єктів, що становлять культурну цінність тощо [4]. Сьогодні формування СФД для збереження документів на об’єкти культурної спадщини натикаються на нерозуміння суб’єктами державної системи СФД, органів управління у сфері охорони культурної спадщини значимості цієї роботи. Сприяє цьому і відсутність нормативно-правового забезпечення щодо взаємодії цих суб’єктів та органів, до сфери діяльності яких входить створення СФД. Причиною, яка породжує таке становище, є відсутність практичного досвіду використання СФД центральними органами виконавчої влади. Але головною

причиною, з якої державна система СФД не може створювати документи на об'єкти культурної спадщини, це особливості, які визначаються центральним органом виконавчої влади у сфері культури і мистецтва.

СФД на об'єкти культурної спадщини створюється відповідно до галузевих програм, реалізація яких за даним напрямом здійснюється зі значним відставанням від планових показників, деякі програми в останні роки зовсім не реалізуються.

Крім того, не можна замовчувати ще одну проблему збереження культурної спадщини, яка є актуальною і розв'язання якої пов'язано з необхідністю створення СФД для збереження документів національного архівного, музейного та бібліотечного фонду України, які останнім часом усе більше потрапляють під загрозу знищення під час надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру. Але цей актуальний захід збереження інформації національних фондів України через створення СФД можна розглядати тільки в майбутній перспективі. Важливим при вирішенні цього питання є подолання міжвідомчих інтересів, установлення ступеня відповідальності центральних органів виконавчої влади, які відповідають за сферу охорони культурної спадщини з метою її збереження, використання об'єктів культурної спадщини в суспільному житті, захисту традиційного характеру середовища в інтересах нинішнього і майбутніх поколінь.

Інноваційним напрямком політики держави у сфері охорони, захисту, збереження культурної спадщини повинно стати створення єдиного інформаційного простору України у цій сфері. Створення його – це справа тільки часу, бо є об'єктивна необхідність увійти складовою частиною до глобального інформаційного простору (Global Information Space) захисту та збереження культурної спадщини у світовому вимірі.

Питання збереження культурної спадщини, до якої відносять визначні місця, споруди, комплекси, пов'язані з ними рухомі предмети, а також території чи водні об'єкти, інші природні, природно-антропогенні або створені людиною об'єкти, що донесли до нашого часу цінність з археологічного, естетичного, етнологічного, історичного, архітектурного, мистецького, наукового чи художнього погляду і зберегли свою автентичність [2], а також збереження інформації про культурні цінності (оригінальні художні твори живопису, скульптури, предмети пов'язані з історичними подіями, предмети музейного значення, старовинні книги, архівні документи) є надзвичайно актуальною і вимагає невідкладного вирішення.

Світовою практикою доведено, що одним із дієвих методів запобігання безповоротній втраті інформації про об'єкти культурної спадщини, пам'ятки культурної спадщини, рухомих предметів є створення СФД. Створення СФД – важлива складова державної політики у сфері охорони та збереження історико-культурної спадщини. Формування, ведення та використання СФД України у сфері збереження документів на об'єкти культурної спадщини здійснюється відповідно до Закону України “Про страховий фонд України” з урахуванням особливостей, що визначаються центральним органом виконавчої влади у сфері культури і мистецтва [8].

Страховий фонд документації України – упорядкований банк документів, зафіксований на мікрографічній плівці чи інших компактних носіях інформації, які прийняті на державний облік і довгострокове надійне зберігання [3].

Згідно із Законом України “Про охорону культурної спадщини”, пам’яткою культурної спадщини є об’єкт культурної спадщини, який занесено до Державного реєстру нерухомих пам’яток України [3]. Але для державної системи СФД існує проблема, яка пов’язана з його наявністю та відсутністю доступу до інформації реєстру, так як основою для планування робіт з формування СФД на об’єкти культурної спадщини є Державний реєстр нерухомих пам’яток України.

Правильна організація охорони і збереження культурної спадщини має забезпечувати повну збереженість як саме об’єкта культурної спадщини, так і всіх наявних документів, що мають до нього відношення, а саме облікових документів, науково-проектної та історико-містобудівної документації, від негативного впливу сторонніх факторів: розкрадання, псування, пожеж, стихійного лиха в усіх місцях зберігання, експонування, використання, реставрації і транспортування.

Але є проблема зі зберіганням пам’яток культурної спадщини, про яку сьогодні чомусь не ведуть розмову зовсім. Це ризик повної втрати інформації про об’єкти культурної спадщини, описи, схеми, переліки і каталоги історичних пам’яток та інші рухомі предмети, що становлять культурну цінність.

Засіб, який забезпечує поновлення оригіналу пам’ятки культурної спадщини, всього, що становить культурну цінність, є створення СФД, основою якого є документ страхового фонду, який знаходиться на державному обліку у СФД України для збереження культурної спадщини, на випадок утрати або псування оригіналу документа [4].

Міністерства, інші центральні органи державної виконавчої влади, об’єднання громадян і громадяни, у віданні або власності яких знаходяться культурні цінності відповідно до вимог Законів України “Про страховий фонд документації України” від 22.02.2001 р. № 2332-III, “Про культуру” від 14.12.2010 р. № 2778-VI, “Про бібліотеки і бібліотечну справу” від 27.01.1995 р. № 32/95-ВР, “Про Національний архівний фонд та архівні установи” від 24.12.1993 р. № 3814-XII, зобов’язані забезпечити їх схоронність, одним із завдань якої є створення СФД [8].

Державна політика щодо забезпечення збереження культурної спадщини у прийнятих в установленому порядку доктринах, концепціях, стратегіях, програмах у політичній, економічній, соціальній, військовій, екологічній, науково-технічній, інформаційній і других сферах національної безпеки практично мало торкається пам’яток культурної спадщини. Хоча вона повинна передбачати затвердження принципів національної єдності заради розвитку демократичної, правової держави, формуванню соціального, культурного, історичного фундаменту країни, орієнтованого на наше історичне надбання та об’єкти культурної спадщини, історичні пам’ятки та інші об’єкти, що становлять національну культурну цінність.

На жаль, сьогодні в нашій країні відсутня чітка політика щодо реалізації норм чинних законодавства в частині створення СФД. Це призводить до занепаду і знищення безцінної спадщини, втрати можливостей, навіть поновити інформацію про неї. Державне управління у сфері охорони культурної спадщини покладається на спеціально уповноважені органи охорони культурної спадщини, але вони не завжди усвідомлюють роль і значення збереження культурної спадщини для соціально-економічного розвитку країни.

Державне регулювання збереження документів на об’єкти культурної спадщини повинно розглядатися спеціально уповноваженими органами охорони

культурної спадщини як метод державного управління щодо забезпечення реалізації державної політики у сфері створення СФД на пам'ятки культурної спадщини. Воно повинно бути системою форм цілковито спрямованих дій спеціально уповноважених органів охорони культурної спадщини на таке:

- забезпечення держави документацією на пам'ятки культурної спадщини, описами, схемами, переліками і каталогами історичних пам'яток та інших об'єктів, що становлять культурну цінність;

- забезпечення держави документацією в необхідних об'ємах і якості, яка відповідає б самому оригіналу;

- забезпечення гарантій збереження документів з інформацією, через системний захід, який об'єднав би законодавчі, виконавчі та контрольні ініціативи відносно рішення проблем формування, ведення та використання СФД на об'єкти культурної спадщини.

Наразі, вкрай необхідним є врегулювання цих питань на державному рівні, тому що робота з гармонізації законодавства України з Законом України “Про страховий фонд документації України” та гармонізація його з новостворюваними нормативно-правовими актами центральних органів виконавчої влади, які в силу своєї діяльності пов'язані з формуванням, веденням та використанням СФД практично відсутня [7].

На даний час СФД на об'єкти культурної спадщини створюється відповідно до галузевих програм Міністерства екології та природних ресурсів України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва України, Міністерства освіти і науки України, Національної академії наук України, Національної академії педагогічних наук України, Національної академії аграрних наук України та обласних (регіональних) програм створення (формування) страхового фонду документації.

Реалізація вищезазначених програм за даним напрямом здійснюється зі значним відставанням від планових показників, деякі програми в останні роки зовсім не реалізуються.

Так, наприклад, Міністерством культури України, яке, згідно з Указом Президента України від 6 квітня 2011 р. № 388/2011, є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади щодо формування та реалізації державної політики у сфері охорони культурної спадщини, роботи зі створення СФД не виконуються взагалі.

З метою координації та здійснення контролю за виконанням робіт зі створення СФД у свій час Міністерство надзвичайних ситуацій України, Укрдержархів та Міністерство юстиції України інформували Міністерство культури України про необхідність виконання вимог чинного законодавства у сфері створення СФД. Однак необхідних заходів із забезпечення стійкої системи управління щодо формування, ведення та використання СФД, як того вимагає стаття 22 Закону України “Про страховий фонд документації України” Міністерством культури вжито не було. Ситуація до цього часу залишається незмінною і набуває небезпечного характеру, оскільки відсутність СФД на об'єкти культурної спадщини загрожує національним інтересам України, створюючи умови для незаконного використання пам'яток культурної спадщини, заплутування їх обліку з метою уникнення відповідальності у разі їх втрати, розкрадання або незаконного переміщення.

Однак, як свідчать результати проведеного дослідження, стан справ у сфері створення СФД на об'єкти культурної спадщини, свідчить про необхідність комплексного підходу в подоланні наявних перешкод, головними з яких є:

- незадовільне фінансове забезпечення збереження та розвитку історико-культурного потенціалу, перш за все, недостатнє бюджетне фінансування та недосконалий механізм розподілу коштів;

- розгалуженість нормативної бази, яка не створює чіткого законодавчого та нормативно-правового поля, особливо в частині відповідальності за порушення вимог законів України “Про культуру” та “Про страховий фонд документації України” в частині створення СФД.

Для покращання ситуації зі створення СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини, державні політики у сфері збереження культурної спадщини та у сфері створення СФД повинні бути консолідовані для досягнення однією з основних стратегічних цілей, а саме створення упорядкованого банку документів, зафіксованих на компактних носіях інформації, які прийняті на державний облік і довгострокове надійне зберігання документів на пам'ятки культурної спадщини для наших нащадків на випадок утрати або псування оригіналу документа.

Подолання існуючих перешкод з метою покращання ситуації у сфері збереження культурної спадщини необхідно розпочати зі з'ясування головних напрямків діяльності, розробки стратегії та визначення пріоритетних завдань у цій сфері.

З метою посилення охоронних заходів щодо об'єктів культурної спадщини та запобігання викраденню з музеїв, бібліотек та архівних установ України культурних цінностей, здійснення їх належного обліку, збереження та відповідного використання необхідне вжиття таких заходів:

- спрямування необхідних коштів на охорону, зберігання, інвентаризацію і паспортизацію об'єктів культурної спадщини, створення комп'ютерної бази даних, мікрофільмування книг обліку в усіх музеях, бібліотеках та архівних установах України;

- завершення роботи зі створення програмного забезпечення Державного реєстру нерухомих пам'яток України, об'єднаної комп'ютерної мережі музеїв України з розробкою електронного каталогу Музейного фонду України;

- організація проведення обліку музейного, бібліотечного та архівного фонду України;

- здійснення відповідними органами виконавчої влади переміщення унікальних пам'яток музейного, бібліотечного та архівного фонду України, що зберігаються у приміщеннях, де не створено належних умов їх зберігання, до спеціально обладнаних закладів або передбачити виділення коштів для забезпечення належних умов їх зберігання;

- вжиття міністерствами, іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування належних заходів з організації робіт по створенню галузевих, Автономної Республіки Крим, обласних, районних і міських страхових фондів документації на об'єкти культурної спадщини та інформацію про культурні цінності.

Оптимальним вирішенням проблеми у плані забезпечення координованості дій та взаємодії має стати утворення міжвідомчої ради із включенням до неї

представників Міністерства юстиції, Міністерства культури, Міністерства фінансів, Міністерства освіти і науки, Міністерства екології та природних ресурсів, Державної архівної служби, Національної академії наук України, Національної академії педагогічних наук України, Національної академії аграрних наук України, місцевих органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, громадських та релігійних організацій. Також необхідно розглянути питання розробки Державної цільової програми створення СФД для збереження документів на об'єкти культурної спадщини, її затвердження та подальша реалізація якої дозволить:

- надати роботам зі створення СФД на об'єкти культурної спадщини комплексного, системного та загальнодержавного характеру;
- забезпечити концентрацію зусиль та стабільне фінансування робіт зі створення СФД.

Таким чином, створення СФД для збереження документів на пам'ятки, нерухомі об'єкти культурної спадщини, рухомі предмети необхідно розглядати як гарантію збереження упорядкованого, інформаційного банку про культурний капітал нашого суспільства та досягнення однією з найважливіших стратегічних цілей політики нашої держави у сфері культури.

Реалізація вищезапропонованих заходів стане підґрунтям для подальшого стабільного розвитку сфери охорони культурної спадщини, дасть змогу піднести її до європейських стандартів та зберегти для наших нащадків.

Література:

1. Конституція України // Офіц. вісн. України – 2010. – № 72/1. – Ст. 2598.
2. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 06.06.2000 р. № 1805-III // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 27. – Ст. 1112.
3. Про культуру : Закон України від 14.12.2010 р. № 2778–VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/12852.html>.
4. Про страховий фонд документації України : Закон України від 22.03.2001 р. № 2332-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 16. – Ст. 696.
5. Конвенція про охорону всесвітньої культурної і природної спадщини. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_089.
6. Прес-служба Президента України Віктора Януковича 30.06.2011. Глава держави закликає активізувати роботу щодо захисту культурної спадщини [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/20592.html>.
7. Сергієнко М. Г. Система нормативно-правового забезпечення функціонування страхового фонду документації України / М. Г. Сергієнко, В. Л. Степаненко, О. О. Труш // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – № 2 (14). – С. 278–285.
8. Сергієнко М. Г. Створення страхового фонду документації для збереження документів на об'єкти культурної спадщини / М. Г. Сергієнко, О. І. Полонський // Національна безпека: регіональна політика у сфері збереження національного надбання : матеріали круглого столу. – Х. : НДІ мікрографії, 2013. – С. 7–11.

Надійшла до редколегії 08.11.2013 р.

УДК 351

С. В. СТЕПАНЕНКО

ФАКТОРИ ІНВЕСТУВАННЯ ТА ІНВЕСТИЦІЙНИЙ КЛІМАТ РЕГІОНІВ У КОНТЕКСТІ ЗАГАЛЬНОЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ УКРАЇНИ

Розглянуто питання, пов'язані з державною регіональною політикою, метою якої є забезпечення економічного розвитку з урахуванням різноманітних можливостей кожного з регіонів України.

Ключові слова: економічний розвиток, регіон, фактори, інвестиції, економічне зростання, конкурентні переваги.

Questions are examined related to the public regional policy the aim of that is providing of economic development taking into account various possibilities each of regions of Ukraine.

Key words: economic development, region, factors, investments, economy growing, competition.

Економічна ситуація і перспективи розвитку будь-якого регіону характеризуються станом і активністю інвестиційної діяльності, інтенсивністю та розмірами капітальних вкладень. Оскільки у світі існує гостра конкурентна боротьба за залучення інвестицій, потенційні інвестори шукають найбільш вигідних можливостей для вкладання капіталу. Кожний інвестиційний проект має конкретну спрямованість і з найбільшою ефективністю може бути реалізований у тих регіонах, де для цього є найкращі умови. Через це важливу роль у процесі обґрунтування стратегії інвестиційної діяльності компаній, фірм відіграють оцінка і прогнозування інвестиційної привабливості регіонів.

На сучасному етапі розвитку економіки України виникла об'єктивна необхідність активізації інвестиційної діяльності, бо саме вона є вирішальною ланкою всієї економічної політики держави, яка забезпечує стабільне економічне зростання країни та її регіонів, приріст соціального ефекту, збалансованість економіки тощо. Водночас суттєві структурно-технологічні зрушення в економіці, ринковій та інформаційно-комунікаційній інфраструктурі вимагають потужного фінансового забезпечення. Тому в умовах обмеженості інвестиційних ресурсів проблема визначення пріоритетності їхнього використання є досить актуальною.

Концептуальні й методичні питання інвестиційного клімату, що характеризується системою інвестиційних потенціалів і ризиків, інвестиційного процесу і механізму викладено в роботах А. Асаул [4], М. Бутко [5], І. Бланк [6], В. Краківська [11], Л. Мамуль [13] та ін.

Теоретичні, методологічні та прикладні питання інноваційно-інвестиційної стратегії розвитку регіонів є предметом і об'єктом постійних наукових досліджень. Розглядом даного питання займаються А. Музиченко [14], В. Матвейкін, С. Дворецький, Л. Мінько, В. Таров, Л. Чайкіна, І. Летунова [10], О. Зелений [8], які головну увагу приділяють способам спрямування державної економічної політики на посилення інвестиційної діяльності та визначення шляхів її активізації в реальному секторі економіки України.

Метою статті є дослідження сучасного стану інвестицій в основний капітал та обґрунтування шляхів державного регулювання щодо залучення інвестицій у регіони України.

Інвестиційна привабливість території визначається факторами інвестиційної привабливості регіону і регіональною інвестиційною політикою. Під факторами інвестиційної привабливості регіону розуміються процеси, явища, дії, переважно об'єктивного характеру, що впливають на інвестиційну привабливість регіону і визначають його територіальні особливості. Відповідно, регіональна інвестиційна політика розуміється як процес, явище, дія, переважно суб'єктивного характеру, що визначає територіальні особливості регіону. На практиці це є дії державних і місцевих органів влади й управління щодо розвитку інвестиційного процесу в регіоні, пов'язані з удосконаленням нормативно-правової бази, наданням преференцій для найбільш ефективних та значущих для регіону інвестиційних проектів, розвитком інфраструктури з обслуговування суб'єктів інвестиційної діяльності, гарантуванням безпеки діяльності підприємницьких структур [5].

Дослідження економічного розвитку окремих регіонів ведуться в багатьох країнах світу. Починаючи з 1980 р., Інститут менеджменту в Лозанні (Швейцарія) щорічно публікує відповідний рейтинг країн. У США розроблено рейтинг штатів на основі так званих статистичних карт. Він базується на основних оцінках політичної інфраструктури, демографії, динаміки економічного руху. У цій статистичній карті наводяться дані стосовно всіх штатів у вигляді чотирьох зведених індексів: економічної ефективності, ділової активності, потенціалу економічного розвитку території, умов податкової політики. У Росії створюються бізнес-карти окремих територій, за допомогою яких можна оцінити інвестиційну привабливість адміністративно-територіальних одиниць країни.

Нині в Україні різні установи та організації для визначення інвестиційної привабливості регіону застосовують власні методики. При оголошенні результатів розрахунків привабливості регіонів не завжди наводиться механізм або методика розрахунку, тому часто неможливо визначити переваги та недоліки тієї чи іншої оцінки інвестиційної привабливості регіону. Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України щорічно розраховує рейтинг привабливості регіонів України за такими показниками, як економічний стан регіону, розвиток ринкової, транспортної та фінансової інфраструктури, стан людських ресурсів, діяльність органів місцевої виконавчої влади у сфері підприємництва. НАН України проводить оцінку інвестиційної привабливості регіонів. За думкою науковців, регіони повинні конкурувати один з одним за заохочення інвесторів, за вихід на нові ринки збуту, за залучення висококваліфікованої робочої сили, необхідно розвивати конкурентні переваги, вдосконалювати їх, використовувати продуктивно ресурси, мінімізувати витрати.

Загальною метою розвитку регіону є створення таких умов, які забезпечать порівняно високі і стійкі темпи економічного зростання, підвищення соціального рівня населення, стабілізацію фінансової безпеки регіону. Таким чином, основою економічного зростання можуть стати інновації, так як вони є ключовим фактором збільшення конкурентних переваг, таких як зниження собівартості, підвищення якості, освоєння нових ринків, поліпшення іміджу країни.

Активізація інвестиційної діяльності є пріоритетною умовою стабільного розвитку регіонів, яка здатна залучити фінансові та матеріальні ресурси як

вітчизняних, так і зарубіжних інвесторів, а також раціонально їх використовувати в найбільш пріоритетних галузях економіки. Обсяг залучених в економіку регіону інвестицій – один із критеріїв ефективності його функціонування [14].

Інвестиційну привабливість регіонів України доцільно оцінювати на основі їх ранжування за такими п'ятьма синтетичними (узагальненими) показниками:

1. Рівень загальноекономічного розвитку регіону (включаючи природно-ресурсний потенціал, рівень розвитку промислового виробництва, спеціалізацію сільського виробництва).

2. Рівень розвитку інвестиційної інфраструктури регіону (включаючи рівень розвитку будівництва, транспортної мережі, зв'язку, складського господарства тощо).

3. Демографічний фактор.

4. Рівень розвитку ринкових відносин і комерційної інфраструктури регіону (включаючи розвиток приватизації і формування недержавного сектору, формування ринкової інфраструктури).

5. Рівень криміногенних, екологічних та інших видів ризиків.

Кожний синтетичний показник оцінюється за сукупністю аналітичних показників, які входять до його складу. У свою чергу кількісна оцінка кожного синтетичного показника отримана складанням рангових значень (у системі регіонів) аналітичних показників, які входять до його складу. Далі на основі кількісної оцінки п'яти вищенаведених синтетичних показників розрахований інтегральний показник інвестиційної привабливості регіонів України. При цьому враховано, що окремі синтетичні показники відіграють різну роль у прийнятті інвестиційних рішень відповідним “зваженням” значимості кожного показника [8].

Для оцінюванні рівня загальноекономічного розвитку регіону використовуються такі аналітичні показники:

- питома вага регіону у ВВП і виробленому національному доході;
- обсяг виробленої промислової продукції на душу населення;
- рівень самозабезпечення регіону основними продуктами харчування (обсяг виробництва відповідних видів сільськогосподарської продукції на душу населення);
- середній рівень заробітної плати робітників у регіоні;
- обсяг і динаміка капітальних вкладень у регіоні в розрахунку на одного жителя в регіоні;
- кількість компаній і фірм усіх форм власності в регіоні;
- питома вага збиткових підприємств у загальній кількості працюючих компаній і фірм [10].

Оцінка і прогнозування інвестиційної привабливості регіонів України мають бути безпосередньо пов'язані з державною регіональною політикою, метою якої є забезпечення розвитку окремих регіонів з урахуванням таких фактору, як раціональне використання різноманітних економічних можливостей кожного з регіонів України.

Згідно з даними Держкомстату України, обсяги інвестицій за регіонами України в січні – вересні 2011 р., порівняно з січнем – вереснем 2010 р., скоротилися. Це, у першу чергу, зумовлено зменшенням (на 40,6 %) інвестицій у переробну промисловість, частка яких складала 61,4 % всіх капіталовкладень у промисловість.

Інвестиції в основний капітал у розвиток транспорту і зв'язок скоротилися на 35,0 %, діяльність готелів та ресторанів – 43,6, державне управління – 44,9, торгівлю, ремонт автомобілів, побутових виробів та предметів особистого вжитку – 45,3, сільське господарство, мисливство та лісове господарство – 52,3, фінансову діяльність – 54,5, будівництво – на 54,7 %. Капіталовкладення в житлове будівництво становили понад 10,9 млрд грн (12,6 % від загального обсягу інвестицій в основний капітал), що на 57,9 % менше, ніж у січні – вересні 2010 р.

Подальше розшарування регіонів за рівнем інвестиційної активності стає перепорою на шляху формування єдиного господарського простору в країні, зміцнення господарських зв'язків, становлення регіонів як суб'єктів міжнародної інвестиційної діяльності. Слабкі інвестиційні позиції окремих регіонів не дозволяють розширювати виробництво, відповідно, не розвивається соціальна сфера. Регіони стають утриманнями щодо держави і не мають економічних стимулів розвивати свій господарський комплекс [15].

Головна роль у процесі підвищення інвестиційної привабливості регіонів України має належати державі, яка володіє для цього необхідними коштами бюджету та позабюджетних фондів і здатна в масштабах усієї країни визначити перспективні напрямки та об'єкти інвестування.

Водночас органи місцевого самоврядування та місцеві органи виконавчої влади мають розробляти основні напрямки інвестиційної політики на території регіону щодо залучення коштів під перспективні інвестиційні проекти, сприяти у визначенні основних пріоритетів інвестування регіону, координувати інвестиційні проекти, контролювати раціональне використання отриманих фінансових ресурсів. Наприклад, можна запропонувати оцінювання інвестиційного потенціалу регіонів за такими показниками:

- вигідність географічного положення;
- наявність необхідних і достатніх високоефективних природних ресурсів: сировинних, паливно-енергетичних, водних, лісових та ін.;
- стан довкілля;
- рівень розвитку виробничої й соціальної інфраструктури;
- наявність кваліфікованих кадрів, науково-технічної, проектної, освітньої бази;
- рівень кваліфікації та якість життя населення, місткість споживчого ринку;
- рівень ділової активності, рівень місцевого оподаткування, рівень політики місцевої влади щодо бізнесу [5].

Для оцінки інвестиційної привабливості регіонів розглянемо природні багатства.

Інвестиційне значення в Україні мають три види природних ресурсів: мінеральні, земельні й рекреаційні.

Розташування мінеральних ресурсів є головним фактором, який визначає розподіл регіонів за ступенем інвестиційної привабливості.

Основні поклади мінеральних ресурсів, насамперед рудних і паливних, зосереджені на території східних областей: Дніпропетровської, Донецької, Запорізької, Луганської, Полтавської та Харківської. З інших областей вельми високий ресурсний потенціал має Львівська. Бідні мінеральними ресурсами майже всі західні області, а також південний регіон.

Земельні ресурси. Земля в Україні дуже родюча. Майже 60 % всіх сільськогосподарських угідь розташовані на родючих чорноземах. Вони йдуть

широкою полозою по центральній і східній частинах країни. Найвищий рівень забезпеченості землею сільськогосподарського призначення в розрахунку на одного робітника мають Дніпропетровська і Запорізька області (в 1,8 рази вище, ніж у середньому по Україні). Забезпеченість земельними ресурсами і сприятливі кліматичні умови дозволяють займатись сільським господарством на всій території країни. Земля сама по собі має в Україні особливу інвестиційну цінність.

Рекреаційні ресурси. Вся територія України має різноманітні рекреаційні ресурси: природні ліси, мінеральні води й лікувальні грязі, водоймища та морське узбережжя. Найкращими рекреаційними регіонами є: південний – приморські території Запорізької, Донецької, Миколаївської, Одеської, Херсонської областей; Республіка Крим; Карпати – Закарпатська, Івано-Франківська, Львівська області; лісостепова зона – Полтавська область. Ці регіони можуть зацікавити інвесторів, які хочуть вкладати кошти в туризм, відпочинок, санаторно-курортне лікування.

Рівень розвитку промислового виробництва. Україна має розвинену багатогалузеву промисловість, в якій переважає чорна металургія та важке машинобудування. Чверть обсягу промислового виробництва України припадає на машинобудівельні галузі. Підприємства цих галузей територіально поділені по всіх областях України. Найбільшою є концентрація цих підприємств у Дніпропетровській, Запорізькій, Київській областях і в місті Києві. Машинобудування переважає у структурі промисловості Львівської, Луганської, Миколаївської, Полтавської, Одеської областей і республіки Крим.

Україна посідає одне з провідних місць у світі за видобутком залізної руди і з виробництва сталі. Чорна металургія (частка якої становить 22,6 % загального обсягу промислового виробництва) та територіально зосереджена в двох областях: Дніпропетровській і Донецькій (понад 75 %). Близько 20 % обсягу виробництва чорної металургії дають Запорізька і Луганська Области.

Для кращої орієнтації інвесторів має сенс групування регіонів залежно від рівня розвитку і структури промислового виробництва, які умовно поєднані в такі групи:

1) регіони суцільної промислової агломерації з високою концентрацією виробництва і населення (Дніпропетровська, Донецька, Запорізька і Луганська області);

2) промислово розвинені регіони з концентрацією виробництва в обласних центрах і великих містах (Київська область і м. Київ, Харківська, Одеська, Львівська, Полтавська області).

Регіони, що входять до першої і другої групи, характеризуються багатогалузєвою промисловою спеціалізацією. Тут розташована велика кількість підприємств, які працюють на загальнонаціональний і світовий ринок. У цих регіонах інвестор має широкі інвестиційні можливості по вибору об'єктів, видів і розмірів інвестицій. Він знайде свою нішу і на місцевому ринку;

3) регіони, в яких переважає промисловість локального значення (останні 15 областей, Республіка Крим). Тут переважають дрібні й середні підприємства, що мають локальну спеціалізацію і працюють в основному на місцевий ринок. Вибір напрямів інвестування тут значно вужчий [17].

Статистичні дані за останні кілька років свідчать про стійке зростання обсягів прямих іноземних інвестицій в економіку нашої держави, хоча, за оцінками

спеціалістів, обсяги і темпи інвестування іноземного капіталу в українську економіку є значно нижчими порівняно з іншими державами Східної Європи. Зокрема, на 1 січня 2011 р. в економіку України іноземні інвестори вклали 44 708 млн дол. США прямих інвестицій. Зазвичай, інвестори надають перевагу промислово розвиненим та географічно вигідно розташованим регіонам.

У 2011 р. у м. Київ та Київську область іноземними інвесторами було вкладено 1680,9 млн дол. США прямих інвестицій. Так, зросли обсяги капіталу з Нідерландів – 483,6 млн дол., Кіпру – 468,6 млн дол., Велика Британія – 163,3 млн дол., Німеччина – 104,9 млн дол., Польща – 83,7 млн дол., Панама – 75,8 млн дол., Австрія – 43,3 млн дол. США – 39,2 млн дол., Віргінські Острови, Люксембург – 25,1 млн дол., Російська Федерація – 24,9 млн дол., інші країни – 126,4 млн дол.

Проте всупереч згаданим позитивній динаміці, зберігаються диспропорції в географічному розподілі іноземного капіталу. Лише 12 українських міст залучили понад 100 млн іноземних інвестицій. Разом з тим, взагалі не знайомі з іноземними інвестиціями 22 з 176 міст обласного значення.

Іноземний капітал здебільшого направляється в міста-мільйонери, великі промислові центри на сході України, а також портові міста. Лідерами за питомими обсягами залучених прямих іноземних інвестицій є Армянськ (2881 дол. на одного жителя), Теплодар (2204 дол.), Комсомольськ (1582 дол.), Іллічівськ (1577 дол.), Красноперекіпськ (1288 дол.), Кривий Ріг (1212 дол.), Ялта (1231 дол.) і Северодонецьк (1060 дол.). Такий розподіл інвестицій показує, що інвестиційний клімат українських регіонів, а особливо міст, істотно відрізняється [16].

За підсумками 2010 р. лідером Інвестиційного рейтингу знову став Київ. Утім, слід зазначити, що перевага столиці над іншими регіонами з року в рік скорочується. У групу лідерів потрапили Харківська, Дніпропетровська, Одеська й Донецька області, які демонструють зростання конкуренції між собою. Нижче в рейтинговій таблиці розмістились Полтавщина, Київщина й АР Крим. Уточнює картину регіонального розвитку рейтинг 176 міст, що був розрахований із двох позицій:

- привабливість міста як ринку збуту;
- привабливість міста для локалізації виробництва.

При цьому з аналізу свідомо були виключені міста Київ, Харків, Дніпропетровськ, Донецьк, Одеса, Запоріжжя, Львів і Севастополь – через їхню істотну відмінність від інших міст України.

Результати рейтингової оцінки міст показують, що з перевагами обласних центрів з порівняно розвинутою інфраструктурою й активним підприємництвом не можуть конкурувати інші міста України. Обласні центри були оцінені однаково високо, і як з погляду на сприятливість для інвестування у виробництво, так і з погляду ринку збуту.

З огляду на вищевказане, можна зробити висновок, що для інвестора сьогодні найбільш привабливими виглядають великі міста, переважно обласні центри, добре забезпечені робочою силою, з розвинутою інфраструктурою, диверсифікованою економікою й об'ємним споживчим ринком. Такі міста можуть бути як місцем розташування виробництва, так і привабливим ринком збуту для інвестора.

Вибір стратегії розвитку регіону в більшості визначається його інноваційною політикою. Виходячи із концепції державної інноваційної політики України, регіональна інноваційна політика – це форми і методи стимулювання інноваційної активності в регіоні, які сприятимуть тому, щоб науково-технічні дослідження та

розробки широко втілювалися у виробничий результат – нові конкурентоспроможні види продукції, нові технологічні процеси, нові організаційні рішення [7].

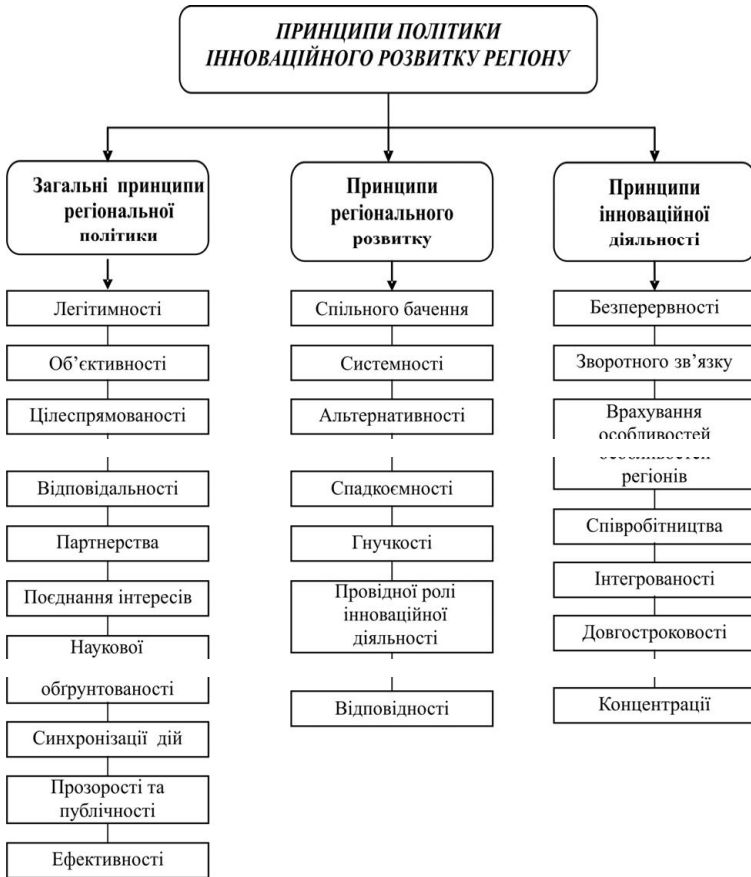


Рисунок. Система принципів політики інноваційного розвитку регіону

Стратегічною метою регіональної інноваційної політики є забезпечення перетворення ідей і розробок на ринкові продукти міжнародного рівня та впровадження цих продуктів в найважливіші галузі економіки і соціальну сферу.

Ефективність цієї політики залежить від системи принципів, якими визначено найважливіші та найістотніші моменти її здійснення (рисунок). Вони чинять значний вплив на весь процес інноваційних відносин у регіоні, розроблення та реалізацію в її межах певних заходів, на їх основі будується подальше регулювання цієї політики для сталого економічного зростання.

Саме реалізація окреслених вище принципів інноваційної політики розвитку регіону дає змогу забезпечити високу конкурентоспроможність регіону. Адже,

конкурентоспроможність регіону залежить від його можливостей використання інновацій у будь-яких їх проявах, а також і від створення інновацій у межах регіону.

Низька інвестиційна привабливість регіонів України, небажання вкладати кошти в її економіку, окрім суто економічних причин, зумовлені незацікавленістю чи байдужістю місцевої влади щодо проблеми залучення інвестицій. Інвестиційний рейтинг регіонів України свідчить про низький професійний рівень місцевих чиновників, які відповідають за створення інвестиційного клімату, доводить низьку ефективність зусиль місцевої влади для підвищення інвестиційної привабливості територій.

Інвестиційна привабливість регіонів є незаперечним чинником стабільного соціально-економічного розвитку регіону і країни. Держава в цьому процесі відіграватиме роль координаційного центру, запобігаючи економічній відокремленості регіонів. Тільки у співпраці виробничих структур та органів влади центрального та місцевого рівнів і органів місцевого самоврядування можливо досягти максимально ефективних результатів.

Створення інвестиційної привабливості для широкомасштабного залучення іноземних інвестицій в економіку і активізації інвестиційного процесу передбачає:

- збалансованість фінансових інтересів інвесторів і соціально-економічних потреб держави;
- розвиток інвестиційного ринку та сучасних фінансово-інвестиційних і ринкових інфраструктур;
- використання муніципальних майнових і страхових гарантій для зменшення загального рівня інвестиційних ризиків;
- стимулювання прогресивних структурних перетворень в економіці;
- активізацію експорту товарів і послуг;
- активізацію міжнародного науково-технічного обміну, залучення і впровадження найновіших технологій.

Для активізації інвестиційної діяльності потрібна інвестиційна політика з більш чітким механізмом реалізації на державному та регіональному рівнях. Необхідна загальна стратегія інвестиційного розвитку регіонів, яка б визначала пріоритети інвестування на основі стабільного й перспективного економічного ефекту.

Література:

1. Про інвестиційну діяльність : Закон України від 10.01.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1560-12>.
2. Про місцеве самоврядування : Закон України від 01.01.2012 р. № 520-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
3. Про затвердження Програми розвитку інвестиційної діяльності на 2006 – 2015 роки : постанова Кабінету Міністрів № 1801 від 28.12.2005 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
4. Асаул А. Систематизация факторов, характеризующих инвестиционную привлекательность регионов / А. Асаул // Региональная экономика. – 2011. – № 2. – С. 53–62.
5. Бутко М. Сучасна проблематика оцінки інвестиційної привабливості регіонів / М. Бутко, С. Зеленський, О. Акименко // Економіка України. – 2005. – № 11. – С. 30–37.
6. Бланк И. А. Основы инвестиционного менеджмента / И. А. Бланк. – К. : Ника-центр, 2004. – 440 с.

7. Економіка України: стратегія і політика довгострокового розвитку / за ред. В. М. Гейця. – К. : Ін-т екон. прогнозування, Фенікс, 2003. – 1008 с.
8. *Зелений О. А.* Активизация инвестиционных и инновационных процессов / О. А. Зеленый // МЕРКУРИЙ. – 2010. – № 7. – С. 43–45.
9. Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності : стат. зб. – К. : Держкомстат України, 2010. – 58 с.
10. Инновационный потенциал: современное состояние и перспективы развития : монография / [В. Г. Матвейкин, С. И. Дворецкий, Л. В. Минько та ін.]. – М. : Машиностроение-1, 2007. – 284 с.
11. *Краківська В. Я.* Інвестиційна діяльність та інвестиційна політика в регіоні / В. Я. Краківська // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 4. – С. 8–10.
12. *Кизим М. О.* Моделювання стратегії інвестиційної діяльності Харківського регіону / М. О. Кизим, Є. Ю. Кононова // Фінанси України. – 2002. – № 10. – С. 22–28.
13. *Мамуль Л. О.* Нові методичні підходи до аналізу інвестиційної привабливості регіонів / Л. О. Мамуль, Т. А. Чернявська // Вісник економічної науки України. – 2012. – № 1(7). – С. 83–89.
14. *Музиченко А. С.* Інвестиційна діяльність в Україні / А. С. Музиченко. – К. : Кондор, 2009. – 406 с.
15. Офіційний сайт Держкомстату України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
16. Офіційний сайт Міністерства економіки України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua>.
17. Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів / авт. упоряд. : Г. О. Андрощук, І. Б. Жилияєв, Б. Г. Чижевський, М. М. Шевченко. – К. : Парламентське вид-во, 2009. – 632 с.

Надійшла до редколегії 18.01.2013 р.

УДК 502.35

А. Ю. ЯКИМЧУК

СИСТЕМНИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ЗБЕРЕЖЕННЯ БІОРІЗНОМАНІТТЯ

Розглянуто механізми державного регулювання збереження біорізноманіття на основі системного підходу. Досліджено поняття “системний підхід” та означено основні напрями вдосконалення його застосування щодо збереження біорізноманіття в Україні.

Ключові слова: системний підхід; біорізноманіття; регулювання; держава; державні механізми.

The mechanisms of state regulation of biodiversity maintenance based on systems approach have been investigated. The concept “systems approach” is defined and the main directions of improving its use of biodiversity in Ukraine have been ordered.

Key words: systemic approach; biodiversity; regulation; state, national mechanisms.

В останні десятиліття проблема необхідності збереження довкілля та біорізноманіття, природних і рекреаційних ресурсів відчувається дуже гостро. На сучасному етапі українськими вченими вивчаються проблеми використання природного рекреаційного потенціалу в рамках сталого природокористування і розвитку високорентабельної, соціально зорієнтованої та найбільш екологічно безпечної галузі економіки. Багато наукових робіт присвячено вивченню питань щодо потенціалу природних рекреаційних ресурсів окремих територій. Біорізноманіття формує безпечне для життя і здоров'я людини навколишнє середовище, забезпечує населення продуктами харчування, ліками, сировиною для промисловості. Крім того, підтримує функціонування екосистем, зокрема кругообіг і очищення природних вод, збереження ґрунтів і стабільність клімату. Управління збереженням біорізноманіття має бути системним, ґрунтуватися на чітких методах державного управління, інноваційних інструментах із застосуванням кращого іноземного досвіду. Тому тема, обрана для дослідження, є надзвичайно актуальною.

На початку 1920-х рр. біологом Людвігом фон Берталанфі розпочато вивчення організмів як певних систем. Узагальнивши свій погляд у роботі “Сучасна теорія розвитку” (1929 р.), він розробив системний підхід до вивчення біологічних організмів. У роботі “Роботи, люди і свідомість” (1967 р.) він переніс загальну теорію систем на аналіз процесів і явищ суспільного життя. З часом, із виходом у світ “Загальної теорії систем” (1969 р.), Берталанфі перетворює свою теорію систем у загальнодисциплінарну науку. Згодом, завдяки працям таких учених, як Н. Вінер, У. Ешбі, У. Мак-Куллох, Г. Бейтсон, Ст. Бір, Г. Хакен, Р. Акоф, Дж. Форрестер, М. Месарович, С. Никаноров, І. Пригожин, В. Турчин виникла ціла низка суміжних із загальною теорією систем напрямків – кібернетика, синергетика, теорія самоорганізації, теорія хаосу, системотехніка тощо. Хоча збереженню біорізноманіття присвячено низку праць вітчизняних науковців, зокрема Т. Андрієнко-Малюк, А. Александрової, О. Веклич, О. Врублевської, Л. Гринів, Ю. Грищенко, П. Гамана, Л. Мельника, І. Синякевича, А. Сохничка та ін. проте питання застосування системного методу у збереженні біорізноманіття залишається невивченим до цього часу.

Усе це зумовило актуальність даної теми наукової роботи, її мету, а також визначило предмет та об'єкт дослідження.

Мета статті – обґрунтування змісту поняття системного підходу у збереженні біорізноманіття на основі кращого вітчизняного та зарубіжного досвіду. Об'єктом дослідження є ефективність збереження основних компонентів біорізноманіття України. Предметом дослідження виступає процес застосування системного підходу як базового методу у збереженні біорізноманіття. Принагідно постає запитання, що собою являє системний підхід, і як розуміють це поняття у класичному значенні.

Системний підхід – це підхід до дослідження об'єкта (проблеми, явища, процесу) як до системи, в якій виділені елементи, внутрішні та зовнішні зв'язки, найбільш істотним чином впливають на досліджувані результати його функціонування, а цілі кожного з елементів, виходячи із загального призначення об'єкта. Можна також сказати, що системний підхід – це такий напрям методології наукового пізнання та практичної діяльності, в основі якого лежить дослідження будь-якого об'єкта як складної цілісної соціально-економічної системи. Далі розглянемо основні принципи системного підходу:

1. Цілісність, що дозволяє розглядати одночасно систему як єдине ціле і в той же час як підсистему для вищих рівнів.

2. Ієрархічність будови, тобто наявність безлічі (принаймні, двох) елементів, розташованих на основі підпорядкування елементів нижчого рівня – елементам вищого рівня. Як відомо, будь-яка організація являє собою взаємодію двох підсистем: керуючої і керованої. Одна підпорядковується іншій.

3. Структуризація, що дозволяє аналізувати елементи системи та їх взаємозв'язки в рамках конкретної організаційної структури. Як правило, процес функціонування системи обумовлений не стільки властивостями її окремих елементів, скільки властивостями самої структури.

4. Множинність, що дозволяє використовувати безліч економічних та математичних моделей для опису окремих елементів і системи в цілому [1; 3; 4; 5].

Отже, на підставі викладеного вище можна зробити певні висновки, а точніше відміну системного і традиційного (аналітичного) підходів. Існують серйозні відмінності між тим, що називають аналітичним і системним управлінням. Одне з них базується на принципі системності: якщо кожную частину системи змусити функціонувати з максимальною ефективністю, система як ціле ще не буде в результаті цього функціонувати з максимальною ефективністю (ціле не дорівнює сумі його складових).

Таким чином, традиційний підхід до управління виходить з передумови, що найкращого функціонування підприємства можна досягти простим підсумовуванням його частин у режимах найкращого їх функціонування. Принцип системності стверджує, що для складних систем ця умова не виконується.

Зразком системності в управлінні збереженням біорізноманіття можна вважати США. Провадження еколого-економічної політики в Сполучених Штатах Америки здійснюється в напрямках розвитку загального рекреаційного природокористування та інфраструктури. У країні забезпечується право безоплатного загального рекреаційного природокористування. Плата за рекреаційні послуги встановлюється лише у випадках високої вартості їх забезпечення. Плата може встановлюватись при обмеженні для певної соціальної групи права участі в рекреаційній діяльності, формуванні рекреаційних послуг виключно для дорослого населення, використанні нерезидентами місцевих рекреаційних ресурсів, експлуатації рекреаційних об'єктів з комерційною метою. Видатки на фінансування рекреаційної сфери з місцевого та державного бюджетів здійснюються за рахунок загальних податкових надходжень, спеціальних податків, платежів користувачів рекреаційних послуг, цільові грантів, інструментів лізингу та концесії, пожертвувань та подарунків. Федеральні та місцеві уряди країни за співпрацею з іншими спеціалізованими організаціями розробляють програми розвитку рекреаційних об'єктів і парків. У компетенцію муніципальних урядів входить забезпечення фінансування впровадження таких проєктів та здійснення необхідних робіт щодо функціонування рекреаційних парків. Фінансування робіт з обслуговування рекреаційних об'єктів проводиться за рахунок бюджетних видатків, спеціальних податків, платежів за рекреаційні послуги. Кошти для розвитку рекреаційної сфери накопичуються за рахунок випуску облігацій, урядових грантів, встановлення спеціальних ставок до податків та добровільних пожертвувань. Спеціальні податки на власність формують ще одне джерело надходження коштів для фінансування соціальної рекреації. Спеціальні податки запроваджуються

муніципальними урядами окремих штатів при здійсненні високоефективних проєктів з модернізації та покращання облаштування рекреаційних об'єктів. Такі податки справляються з суб'єктів, що беруть участь у реалізації проєктів. Спеціальні платежі встановлюються на продаж певних видів продукції: тютюнових виробів, алкогольних напоїв тощо. Місцеві уряди мають право здійснювати випуск облігацій для покриття витрат на формування та реконструкцію парків та рекреаційних споруд. Такі інструменти впроваджуються при реалізації великомасштабних проєктів [2; 6]. При провадженні федеральної екологічної політики застосовуються інструменти стимулювання охорони і збереження цінних природних рекреаційних ресурсів. Зокрема, залучаються державні гранти.

Поширеною є практика використання коштів державних грантів, для викупу приватних земель та облаштування їх для громадського відпочинку. Для залучення приватних земель у рекреаційне природокористування застосовуються інструменти фіскальної політики. За передачу в подарунок земель з цінними рекреаційними ресурсами їх власникам надаються податкові пільги. Пожертвування і подарунки фізичних осіб та організацій на збереження пам'яток історії та культури залучаються місцевими органами влади для розвитку рекреаційної бази регіону. Така форма акумулювання капіталу дозволяє створювати цікаві, а часом і унікальні колекції та стимулює розвиток рекреації та туризму. У Канаді пріоритетні напрями розвитку рекреаційної галузі визначаються з врахуванням даних соціологічних досліджень, що проводяться з метою системного виявлення уподобань різного контингенту рекреантів [2; 6].

Розглянемо детальніше систему органів державної виконавчої влади, що відповідають за збереження біорізноманіття на загальнодержавному рівні. На сьогодні державну політику в галузі раціонального використання і відтворення природних ресурсів реалізує Мінприроди України. У складі Міністерства за збереження біорізноманіття відповідають Державна екологічна інспекція, Головне управління національних природних парків і заповідної справи, Управління регулювання природокористування, Державні екологічні інспекції охорони Чорного та Азовського морів. У цій сфері задіяні також Міністерство аграрної політики України, Державні комітети лісового та рибного господарства, Державні комітети земельних ресурсів і водного господарства. Значну роль відіграють наукові інститути, заповідники та національні природні парки. Мінприроди України приділяє значну увагу питанням адаптації національного законодавства України у галузі збереження та використання тваринного світу до законодавства Європейського Союзу. Україна є стороною більше 50 міжнародних угод, спрямованих на збереження біологічного та ландшафтного різноманіття. Проте до цього часу систему управління збереження біорізноманіття не можна вважати ефективною загалом, тобто позиціонованою як цілісна система.

Перш за все, необхідно вирішити питання подвійної підпорядкованості Мінприроди та Державному агентству лісових ресурсів України окремих природних заповідників і національних природних парків. Держлісагенство є насамперед виробничою структурою, а міністерство – навпаки, природоохоронною. До того ж до сьогодні не розроблено чітких нормативів фінансування природоохоронних установ із державного бюджету України, що має великі розбіжності за регіонами України і коливається від 4 до 120 грн на одиницю площі за різними категоріями природоохоронних територій.

Варто зазначити, що створення ефективної системи управління збереження біорізноманіття можливе за умови застосування кращого міжнародного досвіду розвинених держав світу у поєднанні із національними особливостями, створенням єдиної методологічної бази формування нормативних показників із їх законодавчим закріпленням, залученням економічних стимулятивних інструментів збереження біорізноманіття (грантів, премій, екодотацій, екокредитів, торгівлі квотами на викиди, впровадження інструментів “зеленої економіки”).

Отже, державна екологічна політика є невід’ємною складовою стратегії державного управління та незаперечною умовою існування суспільства. Для України в сучасних умовах надзвичайно корисний досвід розвинених країн світу щодо проведення та вдосконалення екологічної політики. Виявлено у процесі дослідження деяку безсистемність у збереженні біорізноманіття на державному рівні. Зокрема, державну політику в галузі раціонального використання і відтворення природних ресурсів реалізує Мінприроди України. Необхідно вирішити питання подвійної підпорядкованості Мінприроди та Державному агентству лісових ресурсів України окремих природних заповідників і національних природних парків. Держлісагенство є насамперед виробничою структурою, а міністерство – навпаки, природоохоронною. Це суперечить усім догмам системності державного управління. До того ж до сьогодні не розроблено чітких нормативів фінансування природоохоронних установ із державного бюджету України, що має великі розбіжності за регіонами України. Отримані результати проведеного дослідження дозволили дійти висновку, що:

1) системний підхід найкраще методологічно забезпечує ефективність збереження біорізноманіття України, оскільки ґрунтується на цілісності пізнання наукової дійсності. Збереження біорізноманіття є беззаперечною умовою життєзабезпечення і функціонування суспільства;

2) ефективність збереження біорізноманіття визначається ефективністю роботи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, чітким розподілом функцій і повноважень, скоординованістю і системністю, чіткістю та узгодженістю у діяльності усіх гілок влади;

3) початковий недолік підходів різних шкіл до управління полягає в тому, що вони зосереджують увагу тільки на якомусь одному важливому елементі, а не розглядають ефективність управління як результуючу, що залежить від багатьох різних факторів. Застосування теорії систем до управління збереженням біорізноманіття полегшило б для керівників завдання організаційної єдності складових частин, які нерозривно переплітаються із зовнішнім світом. Ця теорія також допомогла інтегрувати вклади всіх шкіл, які в різний час домінували в теорії та практиці управління;

4) системний підхід до організації управління потребує переходу від розрізнених, приватних моделей економіки, ізольованого розгляду економічних категорій та окремих приватних питань до загальної концепції, що дозволяє бачити всю систему зв’язків і відносин в економіці, весь комплекс параметрів, що визначають найкращі шляхи її розвитку і сприяють виконанню намічених планів. Системний підхід прямо протилежний практиці локального, тимчасового вирішення проблем без урахування наслідків цих рішень у майбутньому;

5) до застосування системного підходу при прийнятті рішень в управлінні збереженням біорізноманіття виявляється все більший інтерес з боку фахівців з управління і господарських керівників. Його все частіше називали новим типом управлінського мислення.

Отже, розширення застосування системного підходу при прийнятті управлінських рішень у галузі збереження біорізноманіття сприятиме підвищенню ефективності функціонування еколого-економічної системи країни в цілому та її окремих об'єктів.

Література:

1. *Багріновскій К. А.* Сучасні методи управління : підручник / К. А. Багріновскій. – М. : Инфра-М, 2002.
2. *Гаман П. І.* Інструменти екологічної політики та їх вплив на рекреаційне природокористування / П. І. Гаман [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://firearticles.com/ekologichna-politika/19-instrumenti-ekologichnoyi-politiki-tayix-vpliv-na-rekreacijne-prirodokoristuvannya-p-i-gaman.html>.
3. *Голубков Є. П.* Використання системного аналізу в прийнятті планових рішень / Є. П. Голубков. – М. : Економіка, 1982.
4. Системний підхід до управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : menedzhment/istemniy_idhid_pravlinnya_organizatsiyeyu.
5. *Філіна С. В.* Порівняльна характеристика основних підходів до управління / С. В. Філіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viem.edu.ua/konf2/art.php?id=1105>.
6. *Pearce D. W.* Economic Values and the Natural World. Cambridge: The Massachusetts Institute of Technology Press / D. W. Pearce, 1993.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 070.15

О. І. КОРОБОВ

**ФОРМУВАННЯ ПОЗИТИВНОГО ІМІДЖУ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ:
ВДОСКОНАЛЕННЯ ФОРМ І МЕТОДІВ**

Розглянуто концептуально новий системний підхід в організації проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи за принципом ключових повідомлень і досягненні ефекту синергії.

Ключові слова: засоби масової інформації, імідж, інформаційно-роз'яснювальна робота.

The article is devoted to a conceptually new system approach in the organization of advocacy on the principle of the key messages and achieving synergy.

Key words: media, image of the president, advocacy.

Проблема створення позитивного іміджу Президента України актуалізується енергійними кроками Президента і Уряду по впровадженню реформ, що не завжди сприймається в суспільстві позитивно і вимагають додаткових роз'яснень, вільного оприлюднення позицій та їх широкого обговорення.

Розкриття та теоретичне осмислення даної проблеми дозволить вирішити важливе науково-прикладне завдання, а саме: знаходження шляхів удосконалення форм і методів проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи за різними напрямками державної політики, що є особливо актуальним для держави коли відкритість влади перед громадянським суспільством є вимогою сьогодення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій дає підстави стверджувати, що проблематиці формування позитивного іміджу владних інституцій у сучасній науці приділено певну увагу. Дослідженням проблем розвитку інформаційного суспільства в Україні займаються знані вчені, політики і громадські діячі, серед яких: О. Баранов, В. Богущ, А. Голобуцкий, Д. Дубов, С. Дубова, О. Кузнецова, Ю. Опалько, А. Сіленко, Л. Скокова, О. Шевчук, А. Юдин, Я. Павловський та ін.

Значний обсяг українських досліджень проблем створення іміджу ґрунтується на критиці зарубіжного досвіду ПР у сфері реклами (М. Блажнов, В. Бугрим, І. Альошина). Використання ПР-технологій для формування політичного іміджу та технології проведення політичної кампанії висвітлюється у роботах В. Бебика, М. Головатого, В. Королька, Г. Почепцова, О. Феофанова. У сфері державного управління є напрацювання В. Авер'янова, Н. Нижник, В. Мельниченка, Н. Плахотнюк, С. Рязанова, М. Свіріна, Р. Мендісаль.

Разом з тим, зважаючи на стрімкий розвиток соціальних медіа, питання просування позитивного іміджу дій інститутів публічної влади залишається малодослідженим.

Також слід виділити невирішені раніше питання щодо організації роботи регіональної креативної групи по плануванню інформаційно-роз'яснювальної роботи.

Саме цим обумовлена мета даної статті – узагальнення існуючих наукових підходів і розробка практичних рекомендацій стосовно організації ефективної регіональної комунікативної політики і просування позитивного іміджу Президента України.

Вимога часу та нагальна необхідність здійснення реформ ставлять в пріоритет діяльності держави, центральних та місцевих органів виконавчої влади забезпечення донесення основних напрямів державної політики і роз'яснення ролі Президента України [2, с. 99].

В Україні інформаційна політика є, і навіть розбудовується інформаційне суспільство. Та разом з тим, орієнтуючись на основні критерії: національний інтерес України, стратегію і тактика розвитку, сенс життя громадян, наявність “громадського ідеалу”, комунікацію між владою і народом, інформаційне забезпечення реформ та формування позитивного іміджу інститутів публічної влади – такий потенціал інформаційної політики залишається слабо реалізованим.

У будь-якій обласній державній адміністрації робота з налагодження громадських зв'язків виконується інформаційними агентствами, Департаментом інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю ОДА та іншими функціональними підрозділами місцевих органів влади, які становлять суть служба PR.

Задля ефективного виконання своїх функцій служба виконує роботу за такими напрямками:

- надає поради, займається консультаційною діяльністю;
- виконує роботу у сфері комунікації;
- проводить дослідження і аналіз PR-проблем;
- розробляє і здійснює PR-програми (PR-кампанії, акції);
- інтегрує всі комунікаційні функції.

Формування позитивного іміджу та авторитету Президента в суспільстві повинно здійснюватися на професійно побудованих контактах служби ПР з аудиторією.

Саме однією з форм, за допомогою яких і маємо реалізовувати свою владну комунікативну діяльність із громадськістю, є паблік рилейшнз. І саме в такий спосіб, на нашу думку, має бути організована комунікація органів публічної влади із суспільством, як це видно з рисунку [3, с. 153].

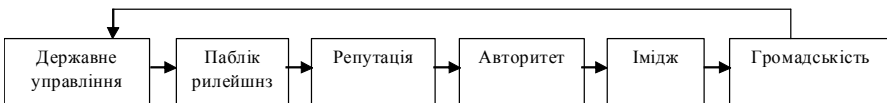


Рисунок. Організація руху інформації

Відповідно до рисунку, слід розуміти таке: репутація – це сформована думка про орган державного управління. Вона формується реальними діями і цілком залежить від них. Репутація – це загальна думка про переваги й недоліки суб’єкта. Як складова іміджу, вона, на відмінну від останнього, формується з реальних дій і фактів. Висока репутація потребує створення позитивного іміджу державних органів та органів місцевого самоврядування, підвищення престижу цих інституцій” [3, с. 180]; авторитет – системний набір здобутих досягнень; імідж – це зовнішня картина органу влади, її “вивіска”, “фасад” [3, с. 211].

Отже, паблік рилейшнз облдержадміністрації це – усталена комунікаційно-психологічна взаємодія організаційних структур управління з населенням з метою формування та функціонування позитивного іміджу Президента та формування сприятливого інформаційного середовища для субі:’ектів взаємодії.

Складовим елементом механізму формування позитивного іміджу Президента України без сумніву виступають засоби масової комунікації.

Досліджуючи засоби масової комунікації як інструмент забезпечення ефективності у створенні позитивного іміджу Президента України, на якому лежить основне навантаження в діалозі органів регіональної влади із населенням, треба наголосити на особливому способі управління, яким є маніпулювання масовою свідомістю.

Розширена мережа засобів інформаційного впливу на громадськість слугує створенню соціальних міфів. Маніпулювання є однією із головних і важливих суспільно-політичних технологій не тільки в авторитарних і тоталітарних державах, але і в розвинутих західних демократіях. При цьому ефективність маніпулювання зростає за умови врахування особливостей національного характеру, культури, традицій тощо [3, с. 289].

Разом з тим, Конституція України проголошує, що права і свободи людини та її гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [1].

Ефективність маніпулятивних технологій залежить від професіоналізму журналістів, від навичок користування ЗМІ з боку управлінців, а не від рівня монополізму і контролю за діяльністю ЗМІ.

Закритість державної установи або ж її неефективна взаємодія з громадськістю, непрозорість при ухваленні рішень призводить до збільшення відчуження громадян від влади, що може стати поштовхом до соціальної нестабільності.

Причини неефективної інформаційно-комунікативної діяльності органів влади можна класифікувати за такими ознаками:

- організаційними, коли в державних установах відсутні структури й спеціалісти з сучасних комунікативних заходів, зокрема PR;
- історичними, зміст яких полягає в тому, що в нашій країні суб'єкти влади традиційно сприймали себе як носії безумовного авторитету з огляду на свою владну позицію в суспільстві. Влада не формувалася в умовах демократичної конкуренції, тому не було особливої потреби в таких технологіях, як PR;
- ресурсними, які тісно пов'язані з недостатнім фінансуванням сфери комунікативної діяльності, відсутністю необхідної матеріальної і технічної бази;
- професійними, які передбачають відсутність спеціальної попередньої підготовки державних службовців у сфері комунікації [3, с. 153].

Важливе місце у формуванні позитивного іміджу Президента є правильно організована робота зі ЗМІ. На нашу думку, сприяти лояльності ЗМІ до інститутів публічної влади можуть такі заходи:

1. Забезпечення районних ЗМІ з боку влади підтримкою у вигляді грантів, конкурсів, довгострокових контрактів. Оголошувати щоквартальний конкурс для ЗМІ на створення інформаційного матеріалу на певну тематику (реалізація доручень, завдань Президента на конкретних позитивних прикладах). По закінченню кварталу виявляти переможця, який за певними критеріями впорався із завданням краще за інших, і виділяти матеріальну або іншу підтримку.

2. Підвищення рівня кваліфікації і професіоналізму журналістських кадрів регіональних і місцевих ЗМІ, за допомогою проведення на постійній основі навчальних семінарів і зустрічей. Зустрічі повинні бути організовані не тільки для головних редакторів, але так само для звичайних штатних журналістів. Зустрічі і майстер-класи допоможуть ЗМІ підвищити професійний рівень, придбати партнерів в особі сусідніх районних і обласних ЗМІ, створити єдність інформаційного простору. Дані зустрічі необхідно проводити чотири рази на рік (два рази для головних редакторів, два рази для журналістів).

3. Сприяння розвитку інтернет-ЗМІ на території Полтавської обл.

4. Забезпечення випуску обласних вкладок у районні газети області, а так само вкладок від районних газет в обласні. Це допоможе зробити повне охоплення аудиторії, підвищити інформаційну насиченість населення.

5. Занесення на інформаційно-аналітичний портал Департаменту електронних версій районних газет. На цьому порталі необхідно забезпечити безперервний зворотний зв'язок районних ЗМІ з ОДА, а саме з Департаментом.

Це буде ефективним і швидким способом отримання достовірної та потрібної інформації. Необхідно, щоб даний портал став єдиним інформаційним вікном для ЗМІ, де журналісти могли б вирішувати професійні завдання, спілкуватися між собою, з колегами із Полтавщини і владою.

6. Випуск електронного інформаційного бюлетеня, який має виступати як інструмент комунікації з метою інформування цільової групи людей (журналістів, прес-секретарів) з певних питань. Інформаційний бюлетень повинен складатися з добірки актуальною тематичної інформації, представляти анонс основних планованих заходів у кожному районі області на наступний місяць.

Інформаційний бюлетень необхідний для планування інформаційної політики ОДА, для проведення PR-кампаній.

7. Організація щорічного фестивалю-зльоту ЗМІ, де вони могли б продемонструвати свої професійні навички і досягнення і познайомитися з колегами. На цьому фестивалі необхідно організовувати завдання для журналістів і по якості і швидкості виконання, присуджувати їм премії, нагороди, титули. Даний захід допоможе об'єднати журналістського співтовариства.

Планування роботи. Щотижневе регіональне планування будується за принципом “трьох тем” (системна, оперативна, регіональна), контроль та аналітика базуються на моніторингу проходження повідомлень (меседжів), а також аналізі резонансних подій, викликів і ризиків з подальшим обов'язковим виробленням коригувальних реакцій.

Пропонується такий порядок планування:

– у понеділок (до 10.00) – надходження і узагальнення запланованих на наступний тиждень заходів в районах і містах обласного значення;

– у понеділок (до 16.00) – надходження, узагальнення і відпрацювання на предмет відповідності раніше запланованим заходам звітів про проведені на минулому тижні заходів;

– у середу (14.00) – засідання регіональної креативної групи для відпрацювання особливостей реалізації плану заходів на наступний тиждень.

Засідання проводить заступник голови – керівник апарату облдержадміністрації. До групи входять керівники причетних до “теми тижня” структурних підрозділів ОДА (у тому числі керівництво організаційного відділу апарату ОДА) та територіальних підрозділів центральних органів виконавчої влади, а також представники ЗМІ, громадськості. Основним завданням групи є виділення основних заходів на наступний тиждень відповідно до заданої “теми тижня”;

– у четвер (до 10.00) – голова ОДА затверджує план основних заходів облдержадміністрації на наступний тиждень. Крім того затверджується медійний план на наступний тиждень.

– у п'ятницю – здійснюється обробка надходження з галузевих структур матеріалів, місцевих матеріалів для використання на наступному тижні. Передача матеріалів на місцевий рівень для використання в роботі при інформуванні і роз'ясненню населенню.

До запланованих заходів (регіонального та місцевого рівня) висуваються певні вимоги:

- заплановані заходи мають носити переважно публічний характер;
- план має передбачати публічні та медійні заходи (пов'язані зі ЗМІ);

– план на тиждень має включати не менше двох топових (важливих, резонансних) заходів;

– заплановані заходи мають привертати увагу до головних напрямків державної політики на тиждні, що планується.

Моніторинг виконання планів здійснюється за щоденною інформацією, яка надсилається РДА, МВК на електронну пошту Департаменту інформаційної діяльності та комунікацій з громадськістю. Також здійснюється аналіз відповідності запланованого та щоденної інформації про роботу. Робиться оцінка ефективності, якості інформаційно-роз'яснювальної роботи за наступними критеріями:

Основний критерій – усвідомлення населенням необхідності реформ і провідної ролі Президента, підтримка його дій, довіра до Президента.

Поточні критерії:

– висвітлення ролі Президента (згадування, посилення);

– кількість роз'яснень і повідомлень у різних ЗМІ за темою основного напрямку державної політики;

– кількість задіяних ЗМІ;

– широта географії ЗМІ;

– широта цільової аудиторії.

Основна вимога – Президент України має бути присутнім у топовому повідомленні органу публічної влади.

Додаткові вимоги:

– має бути зрозуміла роль Президента України у зв'язку з подією чи заходом;

– захід має бути пов'язаним з висвітленням і роз'ясненням головного напрямку державної політики на поточному тиждні;

– повідомлення з посиленням на Президента не лише від державних службовців, а також від лідерів громадської думки в громадському або професійному середовищі.

Спрямованість повідомлень (меседжів) має бути на роз'яснення основних напрямків державної політики на заданий проміжок часу (тиждень), роль Президента України як ключового представника держави.

Крім описаної роботи необхідно здійснювати і інші заходи щодо донесення ключових повідомлень до населення, а саме:

– створення можливостей для надання максимально повної та своєчасної інформації широким верствам населення через активізацію роботи органів влади щодо інформування редакцій і журналістів з актуальних питань суспільно-політичного життя, реалізації важливих соціальних програм і заходів за участю Президента України;

– засідання колегій, нарад облдержадміністрацій за присутності журналістів, під час яких головуючими та іншими виступаючими доносяться ключові повідомлення;

– виступи керівництва облдержадміністрацій у прямому теле- та радіоетерах;

– систематичне проведення прес-онлайн-конференцій керівництва облдержадміністрацій та структурних підрозділів облдержадміністрацій.

Не менш важливе значення необхідно приділити задоволенню потреб журналістів в отриманні різноманітної інформації під час брифінгів, круглих столів тощо.

До ефективних заходів по формуванню громадської думки можна також віднести проведення єдиних днів інформування населення.

Узагальнюючи сказане, можна зробити висновок, що одним із дійових засобів у формуванні позитивного образу Президента України має стати концептуально новий системний підхід в організації проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи за принципом ключових повідомлень і досягненні ефекту синергії. Слід розуміти, що від налагодженої комунікативної взаємодії облдержадміністрації з населенням залежить великою мірою інформованість та реакція громадськості щодо діяльності Президента України.

Донесення до населення області інформації про роботу владних структур на чолі з Президентом України В. Януковичем з реалізації ініціатив, доручень, завдань Президента з реформування і модернізації країни і про позитивну роль Президента вимагає здійснення низки заходів організаційного та інформаційного характеру. Зміст цієї роботи полягає в інформуванні населення про дії влади, події, пов'язані з Президентом, і в роз'ясненні населенню їх суті з максимальним використанням можливостей ЗМІ. Цей підхід має на меті налагодження та створення такого інформаційного простору, який би гарантував високий рівень лояльності до дій Президента України та впливав на формування його позитивного іміджу.

Література:

1. Конституція України // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 72/1 (Спец. випуск). – 15 с.
2. Василевська Т. Довіра населення до влади : етичний вимір / Т. Василевська // Зб. наук. пр. УАДУ. – К., 2000. – Вип. 2. – Ч. III. – 19 с.
3. Колосок С. В. Зв'язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління : дис. ... к. держ. упр. / С. В. Колосок, 2003. – С. 190–289.

Надійшла до редколегії 08.11.2013 р.

УДК 35.077.6

В. Д. КРОТОВ

ПРІОРИТЕТНІ НАПРЯМКИ ВПРОВАДЖЕННЯ АВТОМАТИЗАЦІЇ В УПРАВЛІНСЬКУ ДІЯЛЬНІСТЬ ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ

Проведено аналіз системи управління Збройних Сил України та запропоновано пріоритетні напрямки впровадження автоматизації в управлінську діяльність Збройних Сил України.

Ключові слова: автоматизація, Єдина автоматизована система управління, Збройні Сили України, система управління.

An analysis of the command and control system of the Armed Forces of Ukraine is conducted, and priorities of implementing automation in the management activities of the Armed Forces of Ukraine are suggested.

Key words: automation, Unified Automated Control System, Armed Forces of Ukraine, control system.

У сучасних умовах високий рівень автоматизації управління є одним з напрямів науково-технічного прогресу, спрямованого на застосування саморегульованих технічних засобів, економіко-математичних методів і систем управління, що звільняють людину від участі у процесах отримання, перетворення, передачі і використання енергії, матеріалів чи інформації, істотно зменшують міру цієї участі чи трудомісткість виконуваних операцій.

У теорії управління під автоматизацією управління військами (АУВ) розуміється процес створення і втілення в діяльність штабів електронних комунікацій з відповідним інформаційним і математичним забезпеченням з метою підвищення боєздатності військ і ефективності управління ними.

Сьогодні сучасні системи автоматизації управління повинні володіти високою бойовою готовністю, стійкістю, мобільністю, необхідної пропускну здатністю, доступністю, розвідувальною захищеністю, керованістю і забезпечувати виконання вимог, що пред'являються до зв'язку по своєчасності, достовірності та безпеки інформаційного обміну.

Тому актуальним напрямком є впровадження автоматизації в управлінську діяльність Збройних Сил України (ЗСУ) як сучасного різновиду стратегічного озброєння.

Побудову інформаційної моделі системи управління Збройних Сил як сучасному різновиду стратегічного озброєння досліджують П. Стужук, П. Грицай, Ю. Вознюк [10], В. Косс [6], Р. Гумінський, Є. Рижов, О. Корольова [4] та ін.

Проблематиці реформування системи управління та її автоматизацією присвячені праці Л. Бондаренка, П. Кисиленка, С. Срібного [2], О. Василенка, Є. Толубка [3], Ю. Плугового [9].

Аналіз результатів даних робіт показує, що автоматизація є генеральним напрямком подальшого вдосконалення управління військами.

Проте слід зауважити, що за понад 20 років існування Української армії було не тільки втрачено науково-технічний заділ, створений у радянські часи, але й не придбано нічого нового для існуючих ЗСУ.

Тому в умовах реформування системи державного управління також актуальна проблема реформування ЗСУ для забезпечення переходу до професійного рівня. Для забезпечення цих перетворень стратегічним завданням є визначення пріоритетних напрямків упровадження автоматизації в управлінську діяльність Збройних Сил України.

Метою роботи є вдосконалення системи управління військами за рахунок автоматизації управлінської діяльності ЗСУ.

Невід'ємними характеристиками сучасного етапу нашої цивілізації стали невизначеність і непередбачуваність її розвитку. Ситуація погіршується ще й тим, що простежується тенденція до її ускладнення.

Визначення тенденцій у сфері міжнародної та національної безпеки, а також особливостей її розвитку призвели до того, що багато держав стали переживати глибокі структурні зміни в різних сферах життя суспільства. Не є винятком і така важлива функція держави, як збройний захист національних інтересів на міжнародній арені.

Широке запозичення і прикладне використання цивільних досягнень у військовій сфері стало стимулом для розробки інформаційно залежних засобів

ведення збройної боротьби і створення більш досконалих форм організацій і підходів до управління [1].

Поява концепції ведення бойових дій в єдиному інформаційному просторі стало наслідком інформаційно-технологічного прориву, а одна з галузей військової справи, яка найбільшою мірою відчуває його вплив – це управління військами і зброєю [7].

Під системою управління розуміється організаційно-технічна основа управління військами, сукупність функціонально і організаційно пов'язаних між собою органів управління, пунктів управління і засобів управління (рисунок) [5].

З урахуванням зміни характеру воєн і військових конфліктів триває масштабне цілеспрямоване реформування Збройних Сил, направлене в тому числі на здійснення структурних і функціональних змін у системі їхнього управління.



Рисунок. Єдина система військового управління

Основним змістом цього процесу є трансформація сукупності різномірних сил і засобів, успадкованих від індустріальної епохи, в збройних силах інформаційного століття – більш гнучкі та мобільні, здатні, використовуючи сучасні автоматизовані інформаційно-управлінські системи, вдосконалені засоби розвідки і високоточна зброя, в стислі терміни і при мінімальних втратах забезпечити ефективне досягнення військово-політичних чи інших цілей держави в ході протиборства з будь-яким противником [7].

Як показує практичний досвід, система управління повинна мати можливість планового проведення програмно-цільової модернізації та

підвищення її кількісно-якісних характеристик адекватно проведеним змінам структури, складу, технічної оснащеності ЗСУ.

Визначення шляхів і напрямків розвитку автоматизації управління ЗСУ доцільно здійснювати з урахуванням тенденцій розвитку систем військового зв'язку провідних країн, а також тенденцій розвитку телекомунікаційних мереж загального користування [8].

Актуальність перегляду колишніх поглядів і визначення раціональних підходів до подальшого проведення автоматизації системи управління ЗСУ в цілому обумовлена реальним її станом, який не забезпечує [8]:

- своєчасне доведення інформації в цикл управління;
- міжвидову інформаційно-технічну взаємодію військ, а також управління зброєю на базі інтегрованої розвідувальної інформації та обмін даними між системами у реальному масштабі часу;
- ефективне управління військами при реалізації сучасних принципів, форм і способів ведення воєнних дій;
- повне використання бойових потенціалів військових частин видів і родів військ Збройних Сил при їх спільному застосуванні.

Проведені результати дослідження показують, що всебічна автоматизація системи управління ЗСУ повинна забезпечити:

- спільне використання посадовими особами органів військового управління інформаційних ресурсів системи управління, встановлення і підтримання високого рівня боєздатності, єдине розуміння обстановки і намірів командування, повне використання бойового потенціалу військ і зброї, підвищення координації їх дій;
- повну сумісність елементів системи, безперервну передачу і обробку інформації, незалежно від місць розміщення бойових одиниць, управління ресурсами системи, контроль їх стану;
- доступність уведеної інформації, можливість її отримання в будь-якому місці і в будь-який час, у захищеному вигляді і придатною для бойового застосування формі;
- організацію вертикальних і горизонтальних інформаційних зв'язків на всіх ланках управління, об'єднання в єдиний інформаційний простір;
- досягнення інформаційної переваги над противником, добування, збирання, узагальнення та розподіл інформації про обстановку в зоні відповідальності, прогнозування характеру її зміни;
- автоматизацію процесів підтримки прийняття рішення командирами всіх рівнів у реальному масштабі часу, вироблення і вибір раціональних варіантів рішень на застосування військ і зброї, постановку завдань військам і цілевказівок системам ураження, контроль за їх виконанням;
- ергономічність робочих місць посадових осіб органів управління, забезпечення їх управлінської діяльності в мирний час та особливий період, автономність, стійкість пунктів управління.

Виходячи з пропонованих сучасних вимог, головною метою автоматизації системи управління слід уважати забезпечення гарантованого виконання військами завдань з протидії сучасним загрозам і викликам національної безпеки держави, вдосконалення та вироблення нових алгоритмів і методів роботи командирів і штабів з управління угрупованнями військ і зброєю на основі широкого впровадження в процеси управління перспективних інформаційних і телекомунікаційних технологій.

Посадовими особами органів військового управління все активніше використовуються інформаційні засоби підтримки прийняття рішення і різні комп'ютерні моделі для оцінки обстановки, а також перевірки і вибору раціонального варіанту рішення при плануванні бойових дій.

Наслідком цього є посилення залежності системи управління від її технологічної складової, основу якої утворюють система і комплекси засобів автоматизації управління військами і зброєю.

При цьому сучасні мережеві технології дозволяють здійснювати перехід до синтезованих систем більш високого рівня – інформаційно-телекомунікаційних.

Інформаційно-телекомунікаційна система як складова частина системи управління ЗСУ являє собою організаційно-технічне об'єднання територіально розподілених інформаційних систем, а також організаційних структур, які за допомогою правових та нормативних механізмів забезпечують їх ефективне функціонування в рамках ЗСУ.

Так, телекомунікаційна складова, по суті, представлена системою зв'язку, а також мережевими технологіями, які визначають тип, архітектуру, порядок і правила функціонування мереж зв'язку.

Інформаційна частина містить у собі різні бази даних, математичне, програмне, технічне, лінгвістичне забезпечення, а також інформаційні технології як інструментарій з обробки та перетворення інформаційного ресурсу.

Нарешті, організаційна складова необхідна для забезпечення ефективного функціонування інформаційно-телекомунікаційної системи за допомогою правових і нормативних механізмів.

Необхідно відзначити, що зараз у цілому автоматизація управління Збройних сил характеризуються такими основними особливостями:

- об'єктивною необхідністю як найшвидшого переоснащення з'єднань і частин на сучасні цифрові комплекси і засоби зв'язку та автоматизації;
- необхідністю істотного скорочення термінів розробки і впровадження нових перспективних засобів зв'язку та автоматизації, що відповідають сучасним вимогам системи управління ЗСУ.

Ось чому зараз до порядку денного об'єктивно постали питання широкомасштабного впровадження автоматизації в управлінську діяльність Збройних сил України на основі впровадження сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій.

Говорячи про основні найважливіші напрямки автоматизації, необхідно підкреслити, що вони тісно пов'язані зі створенням сучасної системи управління ЗСУ.

Таким чином, основними завданнями щодо автоматизації управління ЗСУ є:

- приведення системи зв'язку та автоматизації у відповідність до структури системи управління ЗС;
- підтримання на необхідному рівні бойової готовності до управління військами;
- створення та впровадження уніфікованих цифрових систем, комплексів і засобів автоматизації, у тому числі створюваних за технологіями подвійного призначення;
- використання нових способів організації управління, які забезпечують високу ефективність бойового застосування угруповань військ.

У цілому, порядок реалізації заходів автоматизації управління ЗСУ визначено основними напрямками військово-технічної політики.

Так, переведення системи військового зв'язку на сучасні цифрові технології та телекомунікаційне обладнання, розробка та впровадження перспективних комплексів засобів автоматизації є актуальними напрямками військового будівництва, від вирішення яких залежатиме стан бойової готовності та ефективність застосування ЗСУ.

З урахуванням цього, основною лінією розвитку системи зв'язку і комплексів засобів автоматизації управління ЗСУ є перехід до більш досконалої форми їх побудови на основі застосування сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій.

Основними пріоритетами щодо автоматизації управління ЗС України є:

- інтеграція засобів автоматизації управління і систем військового зв'язку;
- створення єдиної цифрової мережі зв'язку загального користування;
- надання органам управління сучасних інтегрованих послуг з необхідними оперативно-технічними характеристиками;
- розробка та модернізація сучасних комплексів автоматизації різних ланок управління на основі сучасних інформаційних технологій.

Реалізація запланованих програмних заходів здійснюється в рамках Комплексної програми створення Єдиної автоматизованої системи управління ЗСУ.

Створюючи сучасні засоби автоматизації управління, військові науковці широко використовують бойовий досвід застосування військ, а також досвід проведення цілої низки міжнародних навчань. Крім того, активно досліджують тенденції та основні напрямки створення і вдосконалення сучасних систем автоматизації управління збройними силами провідних зарубіжних країн.

На даний час широко розгорнуті роботи з оснащення сучасними комплексами засобів автоматизації управління командних пунктів різних ланок управління.

Таким чином, технічною основою для початку переозброєння ЗСУ на більш нові та перспективні зразки озброєння, військової та спеціальної техніки, а також автоматизації системи управління ЗСУ насамперед стали досягнення світового військово-технічного прогресу, що дозволяють вести розробку і створення нових вітчизняних засобів для ведення бойових дій та підвищення якості управління.

Ураховуючи вищевикладене, можна виділити такі основні напрямки подальшого розвитку перспективних систем, комплексів і засобів автоматизації управління:

- розширення функціональних можливостей засобів автоматизації управління;
- удосконалення архітектури автоматизованих систем управління для реалізації принципів розподіленої обробки даних та її узгодження із загальною структурою управління військами;
- підвищення ефективності взаємодії людини і техніки, вдосконалення інтерфейсу “оператор – автоматизовані засоби управління”;
- розробку нових засобів і комплексів засобів автоматизації з використанням готової продукції подвійного призначення;
- стандартизація та уніфікація обладнання, інформаційного та програмного забезпечення;

- модульний принцип побудови пунктів управління;
- істотне розширення спектра послуг зв'язку, особливо з передачі мультимедійної інформації;
- використання нових способів цифрової обробки сигналів і методів завадостійкості;
- упровадження нових інформаційних технологій в локальних і територіально рознесених обчислювальних мережах пунктів управління, а також обміну даними між різними ланками управління.

Успішна реалізація запланованого комплексу робіт у цілому дозволить забезпечити нанесення імовірному противникові великого збитку при значно менших втратах своїх сил за рахунок істотного підвищення оперативності управління, скорочення часу отримання інформації та якості прийняття управлінських рішень.

Література:

1. *Азов В.* Концепция создания единой информационно-управляющей структуры ВС США / В. Азов // Зарубежное военное обозрение. – 2003. – № 1. – С. 3–10.
2. *Бондаренко Л. О.* Перспективи розвитку системи зв'язку і автоматизації Збройних Сил / Л. О. Бондаренко, П. П. Кисиленко, С. П. Срібний // 6 Науково-технічна конференція ВІПІ. – К. : ВІПІ НТУУ “КПІ”. – 2012. – С. 13–19.
3. *Василенко О. В.* Основні напрямки розвитку засобів зв'язку та автоматизації / О. В. Василенко, Є. В. Толубко // 6 Науково-технічна конференція ВІПІ. – К. : ВІПІ НТУУ “КПІ”. – 2012. – С. 25–29.
4. *Гумінський Р. В.* Автоматизація діяльності командира, штабу при прийнятті рішень на операцію (бойові дії) / Р. В. Гумінський, Є. В. Рижов, О. В. Корольова // Військово-технічний збірник Бойове застосування ОВТ. – Л. – 2010. – № 3. – С. 75–81.
5. Держаний стандарт України ДСТУ-В 3265-95.
6. *Косс В. А.* Інформаційна модель системи управління Збройними Силами як сучасний різновид стратегічного озброєння / В. А. Косс [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.immsp.kiev.ua/perspages/koss_va/publ/13_statya_rpu.pdf.
7. *Разгуляев Л.* Перспективные мобильные адаптивные сети передачи информации для СВ США / Л. Разгуляев // Зарубежное военное обозрение. – 2008. – № 1. – С. 35–35.
8. *Романюк В. А.* Напрямки розвитку тактичних систем зв'язку / В. А. Романюк // 5 Науково-технічна конференція ВІПІ. – К. : ВІПІ НТУУ “КПІ”. – 2011. – С. 23–33.
9. *Плуговий Ю. А.* Перспектива розвитку системи зв'язку та автоматизації Збройних Сил України / Ю. А. Плуговий // 6 Науково-технічна конференція ВІПІ. – К. : ВІПІ НТУУ “КПІ”. – 2012. – С. 40–42.
10. *Стужук П. І.* Світові тенденції, проблеми та перспективи створення автоматизованих систем управління військами (силами) / П. І. Стужук, П. М. Грицай, Ю. С. Вознюк [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Znpcvsd/2012_1/13.pdf.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.

УДК 351

А. О. ПАРАМОНОВ

СТРУКТУРА ТА МЕХАНІЗМ ГАЛУЗЕВИХ ПЕРЕТВОРЕНЬ З ПОЗИЦІЇ СТАНОВЛЕННЯ ОПТИМАЛЬНОЇ МОДЕЛІ СТАЛОГО РОЗВИТКУ РЕГІОНУ

Розглянуто питання, пов'язані з визначенням структури та механізмів галузевих перетворень з позиції модернізації сучасної економіки, а також становлення оптимальної моделі сталого розвитку регіону.

Ключові слова: галузеві перетворення, модернізація, структура, механізм, оптимальна модель, сталий розвиток.

The problems associated with determining the structures and mechanisms of sectoral reforms from the perspective of modernization today's economy. Also raises questions of optimal development model of sustainable development.

Key words: industry transformation, modernization, structure, mechanism, optimal model, sustainable development.

Питання управління соціально-економічним розвитком регіонів займає ключове місце в системі регіональної політики України. Кожному регіону властиві різні спрямованість і динаміка розвитку. Модернізація продукції, що випускається, залучення внутрішніх і зовнішніх інвестицій, запровадження прогресивних технологій, технічне переозброєння та модернізація устаткування, виробництво конкурентоспроможної продукції, підвищення рівня зайнятості населення, якості його життя вимагають адекватного управління регіональною економікою. У сучасних умовах глибоких ринкових перетворень управління територіальним розвитком стає ключовою ланкою механізму державного управління, що формується під впливом багатьох чинників.

Проте існують проблеми управління розвитком територій, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною неоднорідністю територій країни та великою поліструктурністю територіальної організації влади. При цьому спостерігаються протиріччя та конфлікти інтересів між зацікавленістю учасників місцевого розвитку і фактичною компетенцією органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У роботі використано праці із зазначеної проблематики таких вчених, як: В. Вакулєнко [1], В. Ворогін [2], В. Павлов [3], Т. Пєпа [4], О. Шубровська [6] та ін.

Метою статті є визначення ролі держави щодо забезпечення розвитку регіонів у сучасному світі, яка не обмежується лише регуляторними функціями – стимулювання економічного зростання, раціонального використання трудового потенціалу, забезпечення прогресивних зрушень у галузевій і територіальній системах, підтримки експорту продукції та послуг.

Головною метою державного управління регіональним розвитком стає забезпечення економічної й соціальної стабільності, захист вітчизняних виробників

на світових ринках, гармонізація майнових відносин, зміцнення існуючого ладу, демократизація управління, транзит держави в європейські та євроатлантичні структури [2].

Виявлення та аналіз співвідношень є важливим при визначенні механізму формування того чи іншого типу регіону з розкриттям характеру етапності та спрямованості природо-економіко-соціальної ситуації. У ринково орієнтованому просторі важливим є виявлення варіантів просторових систем, типів, форм і їх комбінацій. Оцінка соціально-економічного рівня розвитку окремих регіонів як просторових систем із використанням індикаторів за трьома блоками показників – природно-ресурсному, економічному й соціальному потенціалів – дала можливість їх групування.

Аналіз зміни інтеграційного показника, характер трансформації у цілому свідчать про наявну ще досить помітну регіональну диференціацію соціально-економічного розвитку регіонів і ледь помітну тенденцію її згладжування в останні роки. Від'ємні значення інтегрального показника характерні для регіонів з аграрно-промисловою спеціалізацією виробництва, меншою мірою – для регіонів промислово-аграрним і високо-індустріальним із розвинутими різнопрофільними промисловими комплексами. Щодо регіонів із додатним інтегральним показником, то вони представлені однаковою мірою як промислово-аграрними та високо індустріальними регіонами, так і аграрно-промисловими, які або зберегли, або підвищили свою долю в економічному просторі країни [4, с. 137–139].

Трансформаційні процеси є відображенням структурно-галузевих перетворень, масштаби яких знаходяться у зв'язку з рівнем соціально-економічного розвитку регіонів. За останні роки значних змін у територіальних пропорціях продуктивних сил регіонів не відбулося. Наявна їх регіональна асиметрія. Це обумовлено низкою причин: різним ступенем адаптації окремих регіонів до функціонування в умовах ринкової конкуренції, невикористанням переваг територіального поділу праці, спеціалізації виробництва, нових форм територіальної організації виробництва, різною територіально-галузеву структуру економіки регіонів. А звідси – неоднаковою спроможністю місцевої влади здійснити реформи на регіональному рівні.

Недосконалість системи державного управління обумовлена перш за все недостатністю її децентралізації та реформуванням за відсутності необхідної нормативно-правової бази. Крім того, недовершеністю механізму бюджетного регулювання регіонального розвитку, а також недостатнім рівнем фінансування державних комплексно-цільових програм підтримки регіонального розвитку.

На нинішньому етапі якісних трансформацій економічних реформ в Україні, забезпечення стійкого економічного зростання в усіх регіонах на основі найбільш ефективного і комплексного використання їхнього ресурсного потенціалу є одним із головних важелів досягнення позитивних тенденцій у соціально-економічному розвитку. Державна політика щодо регіонального розвитку має забезпечити зміцнення ресурсного потенціалу регіонів як основи їхньої конкурентоспроможності, підвищення ролі ендогенних чинників забезпечення економічного зростання [3].

Для забезпечення раціонального і ощадливого використання природних ресурсів, перетворення природно-ресурсного потенціалу в дієвий чинник

регіонального розвитку, регіональним і місцевим органам виконавчої влади потрібно зосередити увагу на реалізації насамперед таких заходів:

- проведення інвентаризації мінерально-сировинних та інших природних ресурсів регіонів і здійснення їхньої економічної оцінки з точки зору нинішнього та перспективного використання;

- виведення з експлуатації або забезпечення належного рівня безпеки особливо екологічно небезпечних об'єктів;

- запровадження економічних важелів щодо зменшення негативного впливу виробничих об'єктів на забруднення оточуючого середовища, запровадження екологічних стандартів;

- запровадження екологічно чистих і ресурсозберігаючих технологій;

- сприяння розвитку рекреаційно-оздоровчої та туристичної інфраструктури, відновленню пам'яток історико-культурного значення;

- розвиток прикордонної співпраці, в тому числі у сфері природоохоронної діяльності щодо вирішення транскордонних екологічних проблем [1].

В умовах економічного зростання необхідно спрямувати розвиток виробничого потенціалу регіонів для формування оптимальної конкурентоспроможної галузевої структури. Головними завданнями щодо розвитку виробничо-економічного потенціалу регіонів мають бути реструктуризація економіки, розбудова виробничої, транспортної і ринкової інфраструктури, сприяння розвитку підприємництва, реалізація інноваційної політики в регіонах. Забезпеченню їх реалізації сприятиме проведення заходів щодо:

- розширення галузевої спеціалізації економіки регіонів;

- створення на сучасній технологічній базі переробних галузей промисловості в кожному регіоні;

- виведення з експлуатації або перепрофілювання виробничих потужностей, які справляють негативний вплив на навколишнє середовище;

- створення сприятливих нормативно-правових і фінансово-кредитних умов для інвестиційної та підприємницької діяльності;

- завершення приватизації підприємств, що здатні адаптуватись до функціонування в ринковому середовищі, перепрофілювання приватизованих підприємств згідно планів приватизації;

- пошуку та освоєння нових ринків збуту виробленої продукції, зростання наукомісткого експорту;

- розвитку інфраструктури регіональних і міжрегіональних товарних ринків, бірж, оптових ринків, аукціонів тощо;

- подальшого здійснення земельної реформи та вдосконалення земельних відносин з урахуванням місцевих природно-географічних та соціально-економічних особливостей і потреб, забезпечення персоналізованого обліку земельних ділянок, інших об'єктів та прав власності;

- формування інфраструктури ринків землі, іншого нерухомого майна, насамперед вторинного та забезпечення її функціонування, створення умов для розвитку конкуренції, забезпечення прозорості операцій та зменшення інвестиційних ризиків на цих ринках;

- законодавчо-нормативного забезпечення та ефективного управління комунальною власністю [5].

Проблема переходу України та її регіонів до сталого розвитку є однією з найважливіших проблем сучасності. Сталий розвиток має забезпечити високу якість життя нинішнього та майбутнього поколінь українського народу на основі економічного зростання, формування соціально орієнтованої ринкової економіки, раціонального споживання матеріальних ресурсів. В Україні державна концепція сталого розвитку в першій редакції розроблена ще в 1998 р., а проєкт концепції (друга редакція) – у 2000 р. Концепція виходить зі стратегічних інтересів сталого розвитку України, які полягають у забезпеченні стабільного соціально-економічного зростання.

Практично в усіх регіонах країни виникла потреба здійснити широкомасштабну реконструкцію й модернізацію існуючої досить застарілої та відсталої матеріально-технічної бази суспільного виробництва з урахуванням ресурсно-екологічних вимог, чинників, критеріїв, стандартів та обмежень. Усе це має здійснюватися на основі застосування новітніх еколого безпечних, енерго- і ресурсозберігаючих технологій, безвідходних або маловідходних замкнутих виробничих циклів.

Перехід до стійкого розвитку регіонів має відбуватися в тісному взаємозв'язку з радикальною структурною і техніко-технологічною перебудовою економіки на основі прискорення темпів НТП, у напрямі всебічної екологізації не тільки базових галузей економіки, але й усіх сфер людської діяльності. Усе це має бути враховано в розроблюваній Національній стратегії стійкого розвитку. В основу розробки нової стратегії слід покласти:

- пріоритет ресурсно-екологічних критеріїв, показників і вимог над економічними;
- раціональне поєднання ринкових і державних економічних та адміністративних інструментів і важелів регулювання ресурсно-екологічних відносин;
- оптимальне та взаємоузгоджене застосування методів галузевого і територіального управління природокористуванням й охороною навколишнього природного середовища, перенесення центру ваги та відповідальності за розв'язання ресурсно-екологічних проблем на місцеві й регіональні органи влади [6].

Для вирішення проблем галузевих перетворень з позиції становлення оптимальної моделі сталого розвитку регіону та охорони навколишнього середовища необхідні істотні затрати капіталовкладень. Тому особливого значення набуває економічне обґрунтування природоохоронних заходів та аналізу їх ефективності з позицій ринкової економіки, що має стати предметом подальших досліджень у цьому напрямі.

Література:

1. Вакулєнко В. М. Стратегічне планування на місцевому та регіональному рівнях : навч. посіб. / В. М. Вакулєнко, В. В. Мамонова, Ю. П. Шаров ; Національна академія державного управління при Президентові України. – Ужгород : Патент, 2004. – 198 с.
2. Воротін В. Є. Модифікація механізму державного управління соціально-економічним розвитком регіонів України / В. Є. Воротін // Стратегічні пріоритети. – 2010. – № 1-2 (14-15). – С. 5–10.
3. Павлов В. Методологія формування та механізми реалізації політики соціально-економічного розвитку регіону / В. Павлов // Регіональна економіка. – 2001. – № 1. – С. 18–29.

4. *Пена Т. В.* Регіональна динаміка і трансформація економічного простору України / Т. В. Пена. – Черкаси : Брама України, 2006. – 440 с.

5. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : монографія / З. С. Варналій, А. І. Мокій, О. Ф. Новікова та ін. ; Національний ін-т стратегічних досліджень. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.

6. *Шубровська О.* Регіональний аспект сталого економічного розвитку агропродовольчої системи / О. Шубровська О. // Економіка України. – 2009. – № 5. – С. 69–76.

Надійшла до редколегії 08.11.2013 р.

УДК 354:656.078

Є. Д. ФЕДОРЧУК

КОНТРОЛЬ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ ЯК ФУНКЦІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Розглянуто державний контроль як явище багатогранне і багатопланове, як важлива ознака змісту державного управління.

Ключові слова: держава, контроль, транспорт, державне управління.

The article deals with state control as a multifaceted, multipronged phenomenon, and an important feature of the public administration content.

Key words: state, control, transport, public administration.

У всіх країнах світу транспорт є однією з важливих галузей господарства та складовою частиною міжлюдських відносин. Транспорт виступає як сполучна ланка між підприємствами, сприяючи функціонуванню інших галузей економіки, розв'язанню соціальних задач, раціональному та гнучкому використанню виробничих сил, забезпечуючи обороноздатність країни.

Державна політика становлення та розвитку транспортного комплексу України передбачає забезпечення своєчасного, повного та якісного задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях, створення рівних умов для розвитку господарської діяльності підприємств транспорту всіх форм власності та входження транспортного комплексу України до європейської і світової транспортної системи.

Як зазначено в Транспортній стратегії України на період до 2020 р., схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р., “Транспорт є однією з базових галузей національної економіки, ефективне функціонування якої є необхідною умовою для забезпечення обороноздатності, захисту економічних інтересів держави, підвищення рівня життя населення. На сьогодні галузь транспорту в цілому задовольняє потреби національної економіки та населення у перевезеннях, проте рівень безпеки, показники якості та ефективності перевезень пасажирів і вантажів, енергоефективності, техногенного навантаження на навколишнє природне середовище не відповідають сучасним вимогам” [1].

Багато робіт висвітлюють проблеми вдосконалення господарського механізму в сфері транспорту, зокрема технологічне оновлення виробництва, нові концептуальні підходи до стратегічного планування і вибір галузевих пріоритетів розвитку. Значний внесок у розробку теорії та методології державного регулювання транспортних систем зробили вітчизняні та зарубіжні дослідники: Г. Ейтутіс, О. Ігнатенко, О. Ложачевська, Г. Міщенко, Ю. Пашенко, В. Развадовський, Д. Тимоха, А. Ткаченко та ін. Основи державного регулювання у сфері транспорту також складають праці відомих фахівців з організації державного управління та регулювання різних сфер життєдіяльності суспільства, а саме: А. Авер'янова, В. Авер'янова, В. Афанасьєва, Т. Анохіна, Ю. Бараша, І. Блауберга, Д. Гвішіані, В. Гурнака та інших учених. Але поза увагою дослідників ще залишаються важливі питання з'ясування особливостей транспортної системи як об'єкта державного контролю, виявлення її характеристики державного контролю зв'язків у транспортній системі, обґрунтування напрямків державного контролю у сфері транспорту України, розробки пропозицій щодо впровадження механізму державної підтримки самоорганізації транспортної системи, що і складає актуальність дослідження.

Мета статті – розглянути поняття системи державного контролю у сфері державного управління та зв'язок державного контролю з іншими функціями управління.

Транспорт – це сукупність механічних засобів перевезень, виробничо-технологічного комплексу, організацій і підприємств, призначених для забезпечення потреб суспільного виробництва і населення країни в перевезеннях у внутрішньому та міжнародному сполученнях і надання інших транспортних послуг усім споживачам [1].

Транспорт є обслуговуючою галуззю народного господарства і відіграє величезну роль у господарському, соціально-культурному будівництві. Його основне завдання – своєчасне, якісне та повне задоволення потреб народного господарства і населення в перевезеннях. Від успішної роботи транспортних підприємств залежать ефективність промислового та сільськогосподарського виробництва, розвиток товарообігу і торгівлі [4].

Транспорт України покликаний задовольняти потреби населення і суспільного виробництва в перевезеннях. Метою державного управління в галузі транспорту є: своєчасне, повне і якісне задоволення потреб населення і суспільного виробництва в перевезеннях та потреб оборони держави; захист їх прав під час транспортного обслуговування; безпечне функціонування транспорту; додержання необхідних темпів і пропорцій, державний контроль та ін.

В. Авер'янов зазначав: “Контроль є важливою ознакою змісту державного управління. Контроль явище багатогранне і багатопланове. Залежно від того, на якому рівні та зосовно чого розглядається, контроль може бути охарактеризований як форма чи вид діяльності, як принцип, як функція. Функція контролю у державному управлінні полягає в аналізі та співставленні фактичного стану в тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед ними, відхиленнями у виконанні поставлених завдань та причинах цих відхилень, а також оцінкою діяльності й доцільності саме такого шляху. Така специфічність призначення контролю, як зазначають у своїх працях дослідники цієї проблеми, і дає змогу виділити його серед інших функцій управління, створити спеціальні органи, які

не виконують або майже не виконують інших, окрім контролю, державних функцій, визначити компетенцію цих органів” [3].

Тобто в державному управлінні державний контроль перебуває в тісному зв’язку з іншими функціями управління й разом з тим призначений для оцінки відповідності здійснення цих функцій завданням, що стоять перед управлінням. Державний контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень. За допомогою контролю суб’єкт управління отримує інформацію про результати діяльності, а також про ті помилки та зміни ситуації, що можуть призвести до невиконання поставлених завдань чи отримання зовсім інших результатів.

Контроль не існує в ізольованому вигляді, як не має бути контроль заради контролю. Контроль здійснюється в певній галузі управління, з її особливостями та конкретним змістом, а тому в певному обсязі та формі. Він спрямований на конкретний результат і шляхи досягнення цього результату, а також на усунення суб’єктивних та урахування об’єктивних перешкод при здійсненні управлінської діяльності.

Слід додати, що функцію державного контролю у сфері управління здійснюють у різних обсягах та формах більшість державних органів. Процес демократизації вніс зміни у співвідношення централізації та децентралізації управління, призначення контролю та форми і методи його здійснення. Із засобу покарання контроль набув інформаційно-аналітичного характеру, став невід’ємним фактором подальшого розвитку управління.

Під впливом процесів, що відбуваються у сфері державного управління, формується певна система державного контролю. Вона є частиною всієї системи державного контролю в інших сферах і має свої особливості як формування, так і функціонування, обумовлені конкретним змістом контрольної діяльності та органами, що її здійснюють.

Поняття системи державного контролю у сфері державного управління не вичерпується й не зводиться до системи органів. Воно набагато ширше, оскільки містить і органи й осіб, для яких контроль не є основною діяльністю, а таких органів набагато більше. Система державного контролю складається з державних органів та посадових осіб, що наділені будь-якими контрольними повноваженнями щодо органів державного управління. Разом вони розглядаються як єдина система, що виконує функцію контролю.

Таким чином, передача відповідальності за прийняття рішень зверху до низу, делегування все більших повноважень нижчим органам управління об’єктивно вимагають посилення контролю в державному управлінні. Без цього державній системі загрожують негативні наслідки: від диктатури до розпаду держави. Контроль у державному управлінні – це одна з найважливіших функцій, яка дає змогу:

- порівняти фактичний стан у тій чи іншій галузі з вимогами, які поставлені перед нею;
- виявити недоліки та помилки в роботі та попередити їх;
- оцінити відповідність здійснення інших функцій управління завданням, що поставлені перед ним.

Контроль стає можливим завдяки наявності суб’єкта і об’єкта управління та взаємозв’язку між ними. Суб’єктами державного контролю в державному

управлінні виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування, відомчі органи, структурні підрозділи зазначених органів, громадські організації, колективні та колегіальні органи управління тощо.

Об'єктами контролю є: цілі, стратегії, процеси, функції і завдання, параметри діяльності, управлінські рішення, організаційні формування, їх структурні підрозділи та окремі виконавці. Взаємопов'язана сукупність контролюючого суб'єкта, контрольних дій і контрольованого об'єкта є організаційною системою контролю.

Відповідно, контроль як тип відносин є ставленням суб'єкта до власної діяльності або до діяльності інших суб'єктів з погляду дотримання певних норм. За допомогою контролю суб'єкт управління отримує інформацію для коригування управлінської діяльності. Діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, спрямована на досягнення управлінських цілей і заснована на використанні принципів, типів, методів і технологій контролю, визначається як процес контролю.

Аналіз світового досвіду з державного контролю за роботою транспорту дає підстави стверджувати, що державний контроль та його розвиток у різних формах існує в кожній країні. Він сприяє уникненню значної частини проблем соціально-економічного характеру, пов'язаних з пристосуванням транспорту як галузі до роботи в умовах глобальної інтеграції.

Україна будує ринкові відносини, характерною ознакою яких є існування різних форм власності. У цих умовах роль державного управління й державного контролю як його важливої функції значно зростає. Змінюється їх призначення, форми роботи, а в деяких галузях і обсяг, проте значення в цілому не зменшується.

Доведено, що державний контроль за роботою транспорту підпорядкований тим же принципам, що і контроль економіки взагалі [3]. Але розвиток ринкових відносин у сучасній Україні помітно відображається на умовах функціонування транспорту і дозволяє обґрунтувати необхідність доповнення системи принципів державного контролю ще одним – пріоритетності інтересів споживача. Урахування його при формуванні та реалізації управлінських рішень щодо функціонування транспорту як галузі уможливує:

- збільшення чисельності споживачів послуг (юридичних і фізичних осіб);
- підвищення доходу підприємств транспорту від різних видів діяльності;
- підвищення довіри населення до влади, прискорення економічного і соціального розвитку суспільства;
- покращання морального і соціального стану в суспільстві;
- активізацію економічної діяльності в регіонах;
- подолання суперечності між інтересами держави, з одного боку, як власника монопольної галузі “транспорт”, а з іншого – як виразника суспільних потреб.

З одного боку, держава як власник транспортної галузі зацікавлена у примноженні власності і збільшенні прибутку, джерелом якого є функціонування обпр'єктів власності. З іншого – держава як виразник спільних інтересів громадян, зобов'язана відповідно до Конституції України захищати споживачів послуг транспорту, а саме: опікуватися підвищенням якості та зниженням вартості. Нарешті, четверта група інтересів – інтереси виробників устаткування та обладнання, постачальників ресурсів для транспорту, де найбільш незахищеними є інтереси споживача.

Це підтверджує і Транспортна стратегія України на період до 2020 р. [1]. Метою Стратегії є визначення концептуальних засад формування та реалізації державної

політики щодо забезпечення стабільного та ефективного функціонування галузі транспорту, створення умов для соціально-економічного розвитку країни, підвищення конкурентоспроможності національної економіки і рівня життя населення.

При державному контролі за роботою транспорту особлива увага приділяється таким принципам Стратегії:

- забезпечення доступності транспортних послуг для всіх верств населення, зокрема осіб з обмеженими фізичними можливостями, малозабезпечених громадян;
- узгодження планів розвитку транспортної інфраструктури з генеральною схемою планування території України, планами використання земельних ресурсів;
- реалізація жорсткої антимонопольної політики;
- лібералізація ціноутворення на ринку транспортних послуг;
- функціонування транспортних підприємств на засадах самоокупності;
- концентрація фінансових ресурсів на виконанні основних завдань розвитку галузі транспорту;
- компенсація з державного та місцевих бюджетів витрат, пов'язаних з перевезенням пільгових категорій громадян;
- забезпечення екологічної безпеки, обов'язкового дотримання екологічних стандартів і нормативів під час провадження діяльності у галузі транспорту;
- стимулювання розвитку енергозберігаючих і екологічно безпечних видів транспорту.

Слід відзначити, що державний контроль за реалізацією Стратегії дасть змогу:

- модернізувати транспортну систему та підвищити ефективність її функціонування;
- задовольнити потребу національної економіки і населення в перевезеннях та підвищити якість і доступність транспортних послуг;
- забезпечити своєчасність доставки вантажів;
- удосконалити систему управління галуззю транспорту;
- збільшити пропускну спроможність транспортної мережі;
- підвищити рівень безпеки на транспорті;
- прискорити темпи інтеграції вітчизняної транспортної системи до європейської та світової транспортних систем, максимально використати транзитний потенціал держави.

У літературі зустрічається думка, що державний контроль порівняно з іншими функціями управління має вторинний характер. Але, на наш погляд, і при переліку функцій управління (де контроль за звичаєм ставиться в кінці цього переліку), і при розгляді їх мова йде не про другорядність його як виду діяльності, а про послідовність дій у процесі управлінської діяльності. Тому черговість може лише підкреслити самостійність та специфіку виконуваної функції, але не її другорядність. У цьому випадку державний контроль забезпечує конкретність управління й здійснення його відповідно до прийнятих рішень.

Державний контроль за роботою транспорту в Україні діє в єдиній транспортній системі, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва і національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України.

Система державного контролю складається з державних органів і посадових осіб, що наділені будь-якими контрольними повноваженнями щодо органів

державного управління. Разом вони розглядаються як єдина система, що виконує функцію контролю.

Удосконалення механізмів державного контролю за роботою транспорту в Україні є багатогранним завданням, вирішенню якого присвячено наукові праці багатьох вітчизняних і зарубіжних авторів – фахівців у галузі державного управління, права, соціології, економіки транспорту. Але поза увагою дослідників ще залишаються важливі питання опрацювання та впровадження державної політики в галузі транспорту в умовах роздержавлення майна та децентралізації управління, методичного забезпечення реалізації принципу пріоритетності інтересів споживачів, удосконалення механізмів державного контролю за роботою транспорту на конкурентних засадах.

Результати багатьох досліджень свідчать, що у процесі функціонування транспорту як галузі реалізуються групи інтересів, які мають різну природу і спрямованість. Перша група інтересів – це інтереси транспорту як суб'єкта господарювання, що полягають в отриманні прибутку від надання послуг. Друга – інтереси споживачів послуг – максимально висока якість за мінімальною ціною. Третя – інтереси держави.

Необхідність узагальнень теоретичних засад і оновлення методичного забезпечення державного контролю за роботою транспорту зумовлюють ретельного вивчення проблеми.

Література:

1. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 жовтня 2010 р. № 2174-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
2. Андреева Т. П. Україна: економічний і інвестиційний потенціал / Т. П. Андреева. – Л. : Львів. комерц. акад., 2002. – 162 с.
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К., 1999.
4. Ложачевська О. М. Управління функціонуванням та розвитком транспортно-логістичного комплексу регіону / О. М. Ложачевська. – К. : НАУ, 2002. – 248 с.

Надійшла до редколегії 14.10.2013 р.

УДК 323.15

Т. Б. ХАЛАВКА

ВИЗНАЧЕННЯ ДЕФІНІЦІЇ “НАЦІОНАЛЬНА МЕНШИНА” ЯК ОБ'ЄКТА ДЕРЖАВНОЇ ЕТНОНАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

Проаналізовано європейські та українські нормативні акти, а також сучасні погляди закордонних і вітчизняних учених щодо визначення поняття “національна меншина”. Запропоновано ввести в науковий дискурс термін “споріднена меншина” як характеристику національної меншини, яка проживає на прикордонних із спорідненою державою територіях.

Ключові слова: національна меншина, споріднена меншина, споріднена держава, етнонаціональна політика.

The article deals with the European and Ukrainian legislations and current views of foreign and domestic scholars on the definition of a minority. It has been offered to introduce the term “kin-minority” into the scientific discourse as a characteristic of the national minorities living in the regions bordering on the kin-state.

Key words: national minority, kin-minority, kin - state, ethno policy.

Термін “національна меншина” широко використовується в законодавчій базі України, а також у наукових працях багатьох науковців. Однак контекст цього значення в різних нормативних актах і наукових дискурсах суттєво відрізняється. Це у свою чергу призводить до відсутності конкретизації визначення головного об’єкта державної етнонаціональної політики – національних меншин. Актуальність даного дослідження полягає в тому, що Верховною Радою України заплановано в найближчий час розглянути низку законопроектів “Про державну етнонаціональну політику”, де наводяться різні визначення терміну “національна меншина”.

Зазначену тему досліджували В. Євтух, Дж. Джексон-Пріс, Ф. Капоторті, О. Картунов, П. Надолішній, В. Трощинський та В. Якубова.

В. Трощинський в “Енциклопедичному словнику державного управління” зауважує, що “національні меншини – соціокультурний феномен, який до цього часу не знайшов загальноприйнятого (універсального) тлумачення в міжнародному праві. Є лише низка міжнародноправових критеріїв, які стосуються розуміння цього поняття” [3, с. 472].

Метою роботи є навести визначення категорій, які входять до об’єкта державної етнонаціональної політики, а саме поняття “національна меншина”, а також увести в науковий дискурс нове поняття “споріднена меншина”. Для досягнення зазначеної мети необхідно провести аналіз існуючої нормативно правової бази в Україні, загальноєвропейських нормативних і рекомендаційних документів, а також трактування даного терміну українськими та закордонними науковцями. У контексті реалізації етнополітики на прикордонних поліетнічних територіях запропоновано вжити у науковому дискурсі терміна “споріднена держава” та “споріднена меншина”. Уточнення терміна “національна меншина” та його характеристик важливе з точки зору визначення об’єкта державної етнополітики.

Визначення категорійного апарату поняття “національна меншина” систематизовано за такими принципами:

- 1) національна меншина в нормах міжнародного права, яке закріплено в нормативних документах ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних структур;
- 2) національна меншина в понятійному апараті українського законодавства;
- 3) національна меншина в науковому дискурсі закордонних та вітчизняних науковців, політиків.

Національна меншина в нормах міжнародного права, яке закріплено в нормативних документах ООН, Ради Європи, ОБСЄ та інших міжнародних структур. Термін “меншість”, використовуваний у системі Організації Об’єднаних Націй, зазвичай відноситься до національних або етнічних, релігійних і мовних меншин, відповідно до Декларації Організації Об’єднаних Націй про меншини. Усі

держави мають одну або кілька груп меншин на їх національних територіях, які характеризуються своєю національною, етнічною, мовною чи релігійною самобутністю, яка відрізняється від більшості населення. Різницю між національними меншинами та корінними народами описано в Рекомендаціях, які підготовлені Офісом Верховного комісара з прав людини Організації Об'єднаних Націй у 2010 р., та зазначено, що корінні народи можуть претендувати на права меншин за міжнародним правом. Однак меншинам не обов'язково мати тривалого спадкового, традиційного та духовного зв'язку з територіями, на яких вони проживають, це зазвичай асоціюється з ідентифікацією корінних народів [13].

Найбільш точно визначення “національної меншини” наведено в Рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи (ПАРЄ) “Про захист прав національних меншин” (1995 р.). Власне, під поняттям “національні меншини” потрібно розуміти групу осіб у будь-якій державі, які:

- проживають на території цієї держави і є її громадянами;
- підтримують давні, міцні і неперервні зв'язки з цією державою;
- володіють чіткими етнічними, культурними, релігійними і мовними особливостями;
- є достатньо представницькими, хоча і менш чисельними порівняно з рештою населення цієї держави або будь-якого регіону цієї держави;
- охоплені прагненням спільно зберігати елементи, які складають їх спільну своєрідність, включаючи свою культуру, традиції, релігію і мову” [8, с. 3].

Больцанівські рекомендації ОБСЄ про національні меншини в міждержавних відносинах (2008 р.) та Люблянські керівні принципи ОБСЄ щодо інтеграції у різноманітних суспільствах (2012 р.) дають таке визначення національних меншин: “вживане в даному документі поняття “національна меншина” охоплює широкий спектр груп меншин, включаючи релігійні, мовні та культурні, а також етнічні меншини, незалежно від того, визнані вони такими чи ні державами, на території яких вони проживають” [2].

Підхід, який практикується в ОБСЄ, ґрунтується на принципі, згідно з яким приналежність особи до національної меншини – це предмет її особистого вибору, і здійснення такого вибору не повинно тягнути за собою ніяких негативних наслідків.

Отже, головна дискусія у міжнародних нормативно-правових документах, як зрештою в науковому світі, зводиться до того, чи вважати новоприбулі іммігрантські етнічні громади національними меншинами. І тут різниця у підходах проглядається у першу чергу між власне міжнародними організаціями такими, як ООН, ОБСЄ і європейськими структурами, зокрема Радою Європи та ЄС.

Національна меншина в понятійному апараті українського законодавства. Закон України “Про національні меншини в Україні” від 1992 р. дає досить узагальнене визначення національних меншин: “До національних меншин належать групи громадян України, які не є українцями за національністю, виявляють почуття національного самоусвідомлення та спільності між собою”. Тобто фактично всіх неукраїнців віднесено до національних меншин. Такий же неконкретизований підхід застосовано в Концепції державної етнонаціональної політики, затвердженій КМУ та поданій на розгляд ВРУ. Згідно з цим документом, національна меншина – це “спільнота громадян України, які не є українцями за етнічним походженням, виявляють почуття етнічного самоусвідомлення та спільності між собою” [9]. Однак

в інших нормативно-правових актах ми знаходимо розподіл усіх “неукраїнців” за національністю принаймні на чотири окремих групи, до яких застосовуються абсолютно різні як міжнародні, так і власне українські законодавчі норми – національні меншини, корінні народи, трудові мігранти та біженці.

Конституція України в статті 11 зауважує, що “Держава сприяє консолідації та розвиткові української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвиткові етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності всіх корінних народів і національних меншин України”. Зважаючи на рівноправність вживання понять “корінні народи” та “національні меншини”, тим самим законотворець відділив корінні народи від національних меншин. До корінних народів застосовуються практично ті ж самі нормативні акти, як і до національних меншин, але при цьому права база, що регулює їхні взаємовідносини з органами влади, є значно ширшою та включає в себе не тільки культурно-освітні заходи, але і соціально-економічні.

Національна меншина в науковому дискурсі закордонних і вітчизняних науковців, політиків. Серед найбільш відомих визначень національної меншини, сформульованих закордонними вченими, найбільш поширене те, яке дав італійський професор, спеціальний доповідач Організації Об’єднаних Націй – підкомісії з попередження дискримінації і захисту меншин Ф. Капоторті. Дане визначення він сформулював у 1977 р. Відповідно до нього, “національна меншина – це група, чисельно менша, ніж решта населення держави, яка не займає домінуючого становища, члени якої мають етнічні, релігійні або мовні особливості, що відрізняють їх від решти населення і виявляють, можливо, і приховано, почуття солідарності з метою збереження своєї культури, традицій, релігії та мови” [12, с. 19].

Верховний комісар ОБСЄ у справах національних меншин К. Воленбек (2008 – 2013 рр.) поділяв цей підхід. На його думку, “існування меншин – це питання факту, а не визначення”. Крім того, він сформулював низку об’єктивних критеріїв існування меншини. Національна меншина – це, по-перше, група, яку від більшості відрізняють мовні, етнічні чи культурні особливості. По-друге, це група, яка зазвичай не тільки прагне підтримати свою ідентичність, але й намагається її ще більше розвинути [7].

Старший викладач націоналізму в Лондонській економічній школі, професор Дженіфер Джексон-Пріс у статті “Позитивні заходи та рівності. Директиви ЄС: Зменшення розриву між “новими” та “старими” меншинами через розумне пристосування релігії?” висловлюється за прирівняння прав мігрантів (“нових” меншин) до прав традиційних (“старих”) національних меншин. Як аргумент вона наводить визначення Ф. Капоторті, в якому не міститься вимоги щодо історично тривалого проживання мігрантів для отримання статусу національної меншини. Також він говорить про те, що “визнання ідентичності є дуже економічно ефективним інструментом соціальної згуртованості” [12].

Українські науковці теж сформулювали низку визначень національної меншини, які наведені, зокрема, і в різних томах “Енциклопедії державного управління”. Так у третьому томі Л. Якубова формулює визначення таким чином: “Національною меншиною вважається фізичний масив (група) людей некорінного етнічного статусу, який живе в сучасному для себе етносередовищі. Національна меншина включає осіб, які мають громадянство країни і за визначенням не відіграють провідної ролі в суспільстві, що зумовлює необхідність відстоювання

політичних прав і забезпечення відповідного юридичного захисту. Національна меншина поступається чисельністю іншим етнічним групам, але має достатньо сил для впливу на політичне життя регіонів проживання і країни в цілому” [4].

У п'ятому томі Енциклопедії І. Лопушинський дає схоже до сформульованого Ф. Капоторті визначення: “Національні меншини – це групи громадян держави, чисельно менші і не домінуючі в цій державі, з етнічними, релігійними або мовними особливостями, що відрізняються від більшості населення, натхненні спільною волею виживати і які ставлять за мету домогтися фактичної і юридичної рівності з більшістю” [5, с. 232].

В. Євтух наводить таке визначення національної меншини: “...це частина народу, яка мешкає відірвано від його основного масиву в інонаціональному середовищі, але представники якої відчують з ним зв'язок через культуру, мову, деякі інші риси національної специфіки” [6].

Г. Луцишин сформулював таке визначення національних меншин: “Це групи населення, осілі в даній державі, які перебувають у кількісній та фактичній меншості щодо титульної нації або становлять менше 50 % усього населення, культивують свою національну окремішність, відрізняються від більшості громадян своїм етнічним походженням, мовними, культурними або релігійними ознаками, усвідомлюють свою етнічну окремішність” [11].

Провівши порівняльний аналіз визначення поняття “національна меншина”, ми систематизували характеристики, які присутні у працях більшості науковців. Національна меншина:

- по-перше, складає меншість відносно основного населення держави (деякі вчені уточнюють, що менше 50 %);
- по-друге, володіє етнічними, релігійними та мовними особливостями, які відрізняються від більшості;
- по-третє, виявляє почуття солідарності з членами своєї меншини в частині збереження ідентичності.

Однак, як зазначалося раніше, ці характеристики також можуть бути присутні і в інших груп, які не відносяться до національної більшості, зокрема в біженців, переселенців, трудових мігрантів. Тому важливим, з нашої точки зору, таке доповнення: “Члени національної меншини проживають на території держави впродовж тривалого (понад 100 років) часу”. У Рекомендаціях ПАРЄ це звучить, як: “підтримують давні, міцні і неперервні зв'язки з цією державою”. Дане доповнення викликає дискусійне ставлення в багатьох науковців, зокрема з ним не погоджується вище згадана Дженіфер Джексон-Пріс. З нашої точки зору, різницю проводити варто з метою розмежування колективних та індивідуальних прав національних меншин. Усі жителі України користуються рівними індивідуальними правами громадян нашої держави, однак колективних прав національної меншини можуть набувати лише після тривалого проживання в Україні, в іншому випадку держава не зможе інтегрувати представників цих меншин.

Найбільш повним визначенням, яке відповідає всім наведеним ознакам, є термін національна меншина, застосований у проекті закону України “Про Концепцію державної етнонаціональної політики України”, розроблений народним депутатом, головою підкомісії ВРУ з питань етнополітики М. Джемільовим. “Національна меншина – стала група громадян України не

українського етнічного походження, яка традиційно (не менше 100 років) проживає на території України в її сучасних державних кордонах, є чисельно меншою за етнічних українців, має спільні етнічні, мовні, культурні, релігійні характеристики, що відрізняють її від решти населення, і виявляє бажання зберігати й розвивати свою етнокультурну ідентичність” [10].

Для відокремлення поняття “національна меншина” від “корінний народ” дане визначення варто доповнити таким реченням: “Національна меншина проживає відірвано від її основного масиву, а її етногенез відбувався не лише на території сучасної України”. Тим самим можна виокремити поняття “корінні народи” з контексту “національні меншини”. Саме в такому ракурсі використовуватимемо термін “національна меншина” в нашому дисертаційному дослідженні.

Разом з тим усі наведені вище визначення не враховують специфіки меншин, які проживають на прикордонних територіях та мають зв’язок із “спорідненими державами”, в яких вони виступають державотворчими націями. Як зазначено у Больцанівських рекомендаціях ОБСЄ, термін “споріднена меншина” та “споріднена держава” не має чіткого юридичного визначення у міжнародному праві [2]. В українському законодавстві також не має згадки про “споріднені держави” та “споріднені національні меншини”, більше того у вітчизняному науковому дискурсі ці терміни також відсутні. Замість них часто вживається термін “історична батьківщина”, хоча до деяких “споріднених держав” вживати термін “історична батьківщина” є не зовсім коректно. Академічний тлумачний словник української мови дає таке визначення батьківщини: “це країна стосовно до людей, які народилися в ній і є її громадянами” [1]. Отже, Україна є батьківщиною для представників більшості народів, які проживають на її території. А якщо виходити з поняття, що національні меншини проживають на території України достатньо довгий час (понад 100 років), то можна говорити про те, що Україна є не просто батьківщиною, але й територією, на якій вони проживають історично, тобто їхньою “історичною батьківщиною”.

Окрім того, термін “споріднена держава” є більш точно перекладеним з англійської мови терміну “kin-state”, який набув досить широкого розповсюдження в наукових колах Європи та світу. Академічний тлумачний словник української мови одним з визначень “споріднений” наводить таке: “пов’язаний спільністю походження” [1]. Отже, термін “споріднена держава” є більш коректним у порівнянні з “історичною батьківщиною”.

На нашу думку, потребує певного уточнення і термін “національна меншина”, яка проживає на прикордонній території – “споріднена меншина”. В англійській науковій літературі термін “kin-minority” вживається значно рідше терміна “kin-state” та вживається в тісному поєднанні з останнім. “Споріднена” меншина є уточнюючим терміна “національна меншина” та вживається при описі меншин, які проживають на прикордонних територіях зі своїми спорідненими державами.

Отже, “споріднена” меншина – це національна меншина, яка проживає на прикордонній території зі “спорідненою” державою та підтримує тісні культурно-політичні відносини з нею.

“Споріднена” меншина перебуває в постійному процесі взаємодії з національною більшістю, державою проживання, а також підтримує тісні взаємовідносини зі “спорідненою” державою. На сьогоднішньому етапі розвитку міждержавних відносин, з поширенням в Європі безвізового режиму – коли кордони

перестають бути фізичним бар'єром для пересування громадян сусідніх держав – культурні, політичні, мовні та релігійні взаємозв'язки між “спорідненою” державою та відповідною меншиною отримують нові додаткові імпульси. При входженні держав до Європейського Союзу ці інтеграційні зв'язки тільки посилюються.

Зважаючи на певну контраверсійність усвідомлюємо, що поняття “споріднена меншина” і “споріднена держава” не будуть ужиті в понятійному апараті нормативних актів, однак можуть знайти використання в науковій сфері, у тому числі і у галузі державного управління.

Література:

1. Академічний тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://sum.in.ua/>
2. Большцанские Рекомендации о национальных меньшинствах в межгосударственных отношениях и пояснительная записка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce-hcnm.org>.
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. Трошинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
4. Енциклопедія державного управління. Том 3. Історія державного управління / наук.-ред. кол. : А. М. Михненко (співгол.), М. М. Білинська (співгол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – 788 с.
5. Енциклопедія державного управління. Том 5. Територіальне управління / наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. – Х. : Вид-во ХарРІДУ “Магістр”, 2011. – 408 с.
6. *Євтух В. Б.* Етнічність: енциклопедичний довідник / В. Б. Євтух. – К. : Фенікс, 2012. – 396 с.
7. Информационный листок Верховного комиссара ОБСЕ по делам национальных меньшинств [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.osce.org/ru/hcnm/33318?download=true>.
8. Кодекс толерантності / упор. В. Старик, Т. Халавка. – Чернівці : “Ант ЛТД”, 2010. – 144 с.
9. Концепція державної етнонаціональної політики : проект Закону України : інформаційний лист / Мінкультури від 10.09.2013 р. № 273/67/55-13. – 2013. – 9 с.
10. Концепція державної етнонаціональної політики України [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=47852.
11. *Луцишин Г. І.* Національні меншини у політичному житті України : автореф. ... дис. к.політ. н. / Г. І. Луцишин. – Л., 2002. – 18 с.
12. *Jackson-Preece J.* Positive measures and the EU Equality Directives: closing the protection gap between “new” and “old” minorities through the reasonable accommodation of religion? / J. Jackson-Preece // European yearbook of minority issues. – The Netherlands, 2010. – V. 9.
13. *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, United Nations, New York and Geneva, 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/internationalaw.aspx>.

Надійшла до редколегії 18.11.2013 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 351

В. Г. БУЛЬБА, І. І. ТАРАБУКІНА

ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ РЕФОРМУВАННЯМ СИСТЕМИ НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ

Розглянуто питання ролі держави в реформуванні змісту і суті надання соціальних послуг у сучасних умовах; досліджено соціальну складову розвитку суспільних відносин і визначено перспективи розвитку держави та її інституцій.

Ключові слова: соціальна політика; державне управління наданням соціальних послуг, соціальні функції держави, нормативно-правові та інституційні передумови реформування системи надання соціальних послуг.

The problems of the state's role in forming the content and essence of social functions; investigated the social component of social relations and identify prospects for the development the state and its institutions.

Key words: social functions of the state, the institutional preconditions of social functions, social policy.

Реформування системи управління соціально-економічним розвитком українського суспільства потребує якісного науково-теоретичного супроводження. Ця вимога безпосередньо відноситься і до управління такою важливою і делікатною сферою як система надання соціальних послуг. Від якісного наукового обґрунтування стратегії змін, аналізу можливих наслідків і загроз у процесі реформування названої складної соціальної системи залежить успіх реалізації запропонованих державою заходів. Тому виглядає актуальною з наукової та практичної точок зору проблема дослідження процесу державного управління реформуванням системи надання соціальних послуг в умовах сьогодення.

Питання вивчення державної соціальної політики та діючої системи надання соціальних послуг розглядають у своїх роботах В. Скуратівський, В. Трошинський та ін. З позиції формування соціального капіталу і забезпечення стабільності суспільних відносин проблему вивчають Н. Діденко, О. Руденко, О. Радченко та ін. Але сучасний стан державного управління реформуванням системи надання соціальних послуг залишається ще малодослідженим.

Метою статті є спроба проаналізувати сутність заходів держави у справі реформування системи надання соціальних послуг в Україні. Її логіка, а також запропоновані висновки і пропозиції певною мірою спираються на аналіз поточних матеріалів, які характеризують роботу Міністерства соціальної політики України в 2012-2013 рр.

З початку розбудови в Україні сучасної незалежної держави система надання соціальних послуг зазнала серйозних змін. За радянських часів соціальні послуги переважно надавались у системі соціального забезпечення у стаціонарних державних установах і за своєю місією та змістом були спрямовані на підтримку тих категорій населення, що не могли жити самостійно без постійного медико-соціального нагляду.

Значне збільшення з початку 1990-х рр. у кількості людей, які потребували соціальної допомоги і підтримки, поява в соціальній структурі суспільства таких специфічних груп населення, як малозабезпечені, безпритульні, жертви домашнього насильства та ін. привели до перегляду ролі соціальних послуг у житті людини та змін у відношенні держави до системи їх надання. На сьогодні соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та ін. заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих обставинах та потребують сторонньої допомоги з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя [4]. Надання соціальних послуг є елементом державної політики і реалізується завдяки дії соціально-захисної функції, суть якої полягає в забезпеченні соціальних прав громадян [1, с. 35]. Така диспозиція підвищує відповідальність органів влади перед суспільством за формування та функціонування якісної та гнучкої системи надання соціальних послуг.

На сьогодні в Україні за участю держави, місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування створено розгалужену мережу закладів та установ, що надають соціальні послуги, яка налічує майже 3 тис. суб'єктів. Серед них 733 територіальні центри соціального обслуговування (надання соціальних послуг), 873 відділення соціального обслуговування вдома, 656 відділень соціально-побутової адаптації, а також значна кількість відділень соціально-медичних послуг і надання грошової та натуральної допомоги, будинків-інтернатів для громадян похилого віку та інвалідів, дитячих будинків-інтернатів, пансіонатів для ветеранів війни та праці, реабілітаційних установ для інвалідів, центрів професійної реабілітації інвалідів, установ постійного та тимчасового перебування інвалідів з розумовою відсталістю, комунальних закладів для бездомних осіб, установ для осіб, які відбули покарання у вигляді обмеження волі або позбавлення волі на певний строк, центрів обліку бездомних осіб та інших профільних соціальних закладів. Цими установами в середньому обслуговується понад 2 млн осіб: 1,5 млн у територіальних центрах соціального обслуговування, 55 тис. осіб у будинках-інтернатах для громадян похилого віку та інвалідів, 19,8 тис. осіб в реабілітаційних установах для інвалідів, 20 тис. осіб у закладах для бездомних, 400 тис. сімей отримують різні форми допомоги від центрів соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді тощо.

Наведені дані свідчать, що система надання соціальних послуг представляє собою складний і різноманітний механізм реалізації одного з завдань державної соціальної політики. А розглядаючи, в свою чергу, розвиток самої сучасної держави та зміну її функцій, можна визначити, що соціальна складова трансформаційних процесів стає пріоритетною. Це відображене у структурі бюджету останніми роками, у політичних заявах лідерів держави. Так, 7 березня 2012 р. на розширеному засіданні Кабінету Міністрів України Президент України В. Янукович оприлюднив низку ініціатив, спрямованих на підвищення

ефективності соціальної політики, серед яких своє місце посіла й “глибока модернізація сфери соціального забезпечення” [2]. Складовою модернізації, серед іншого, мав стати перегляд структури та роботи державних соціальних служб з метою 100 % охоплення увагою держави всіх категорій найуразливіших громадян. Протягом 2012 р. у зв’язку із внесенням змін до низки законів України, у т.ч. до Закону України “Про соціальні послуги”, було підготовлено і схвалено Урядом України Стратегію реформування системи надання соціальних послуг а також затверджено план заходів на 2013 – 2016 роки з реалізації цієї Стратегії [7].

Але, як відомо, забезпечення реалізації завдань важливих державних рішень стратегічного характеру не здійснюється автоматично. На шляху їх втілення в життя стоять недосконалі нормативно-правові акти, обмежені ресурси, інерція з мисленні виконавців тощо. Вирішення цих питань стали основою роботи з реформування системи надання соціальних послуг. Модератором організації змін стало Міністерство соціальної політики України. Указом Президента України було внесено зміни до Положення про його повноваження з метою розширення повноважень і конкретизації завдань [6].

Ураховуючи, що успіх поточної роботи залежить від компетенції та психологічного настрою працівників центрального апарату та провідників політики Міністерства на місцях, було заплановано та проведено низку комунікативних заходів. Так, протягом березня – червня 2013 р. відбулося більше 30 одноденних навчальних семінарів, три засідання “круглого столу” з питання реформування системи надання соціальних послуг, визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, планування роботи з розвитку системи надання соціальних послуг, запровадження соціального замовлення, розрахунку вартості соціальних послуг, запровадження державних стандартів соціальних послуг.

На виконання поставлених завдань та з метою покращання якості та ефективності надання соціальних послуг, удосконалення процесів управління та адміністрування в цій сфері протягом 2012-2013 років прийнято 15 нормативно-правових актів, якими зокрема затверджено перелік соціальних послуг, критерії діяльності суб’єктів, що надають соціальні послуги, методикку визначення потреб населення адміністративно-територіальної одиниці в соціальних послугах, порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів, державні стандарти соціальних послуг (денного догляду, надання тимчасового притулку, соціальної реінтеграції та інтеграції бездомних осіб, соціальної інтеграції та реінтеграції дітей та осіб, які постраждали від торгівлі людьми; соціальної профілактики торгівлі людьми, догляду вдома), порядок атестації соціальних працівників та інших фахівців, що надають соціальні послуги тощо. Також для забезпечення доступності до соціальних послуг було затверджено прядок надання соціальних послуг зі встановленням диференційованої плати залежно від доходу їх отримувача, запропоновано сучасну системи моніторингу, контролю та оцінки якості соціальних послуг. Важливою складовою роботи стало удосконалення типових положень установ та закладів, що надають соціальні послуги, тощо.

Особлива увага приділялась відпрацюванню критеріїв і технологічних параметрів соціального обслуговування різних категорій населення. Зусиллями фахівців Міністерства, науковців та представників громадських організацій було розроблено 15 проєктів державних стандартів соціальних послуг. Часину з них

затверджено наказами Міністерства соціальної політики України (“Про затвердження Державного стандарту денного догляду”, “Про затвердження Державного стандарту надання притулку бездомним особам”, “Про затвердження державних стандартів надання соціальних послуг особам, які постраждали від торгівлі людьми”, “Про затвердження Державного стандарту соціальної інтеграції та реінтеграції бездомних осіб”, “Про затвердження Державного стандарту догляду вдома”). Доопрацьовується за результатами апробації 4 проекти державних стандартів та 4 проходять апробацію на базі діючих установ та закладів.

Реформування системи надання соціальних послуг здійснюється з використанням закордонного досвіду та міжнародної допомоги. Прикладом такої взаємодії є впровадження проекту ПРООН “Підтримка реформ соціального сектора в Україні” та проекту Twinning “Підтримка розвитку системи соціальних послуг в Україні”. У рамках реалізації зазначених проектів, за підтримки Фонду народонаселення ООН, Всеукраїнської благодійної організації “Всеукраїнська мережа людей, що живуть з ВІЛ/СНІД”, здійснюється робота з розроблення законодавчих актів, навчання працівників структурних підрозділів з питань соціального захисту населення місцевих державних адміністрацій.

Необхідною складовою реформування системи соціального захисту населення є розширення взаємодії державних, комунальних установ та громадських організацій. У цьому напрямку роботи використовується досвід таких відомих у державі та за кордоном недержавних структур як Товариство Червоного Хреста, Всеукраїнська благодійна організація “Турбота про літніх в Україні”, Всеукраїнський Благодійний фонд “Коаліція ВІЛ-сервісних організацій”, Об’єднання громадян “Народна допомога”, Всеукраїнський благодійний Фонд “Соціальне партнерство”, Всеукраїнський центр правової допомоги “Громадський захисник”, міжнародний благодійний фонд “Карітас України” та інші. Але на часі залучення до соціальної роботи значно більшої кількості громадських організацій і використання з їх участю нових для України форм і методів співпраці з владою.

Зупинимося більш докладно на одній із таких прогресивних форм співпраці, як соціальне замовлення і визначимо його як комплекс заходів організаційно-правового характеру з розв’язання пріоритетних соціальних проблем силами громадських об’єднань (ГО) у співпраці з органами влади шляхом розробки і реалізації соціальних проектів за рахунок бюджетних та інших коштів через укладання соціальних контрактів на конкурсній основі [3]. Відомо, що така форма соціального партнерства широко використовується в розвинутих країнах. Так, майже 70 % коштів, які обертаються в недержавному секторі, наприклад Німеччині це – кошти, що надійшли від держави через систему соціальних контрактів. У Франції така частка складає 80 % [Там же].

Треба зазначити, що така форма соціального партнерства як соціальне замовлення поступово займає гідне місце в організації соціальної роботи багатьох регіонів України. Серед них Одеса, Харків, Дніпропетровськ тощо. За оперативною інформацією протягом 2012 р. до надання соціальних послуг за різними механізмами (залучення бюджетних коштів на надання соціальних послуг відповідно до Закону України “Про соціальні послуги”, проведення конкурсу з визначення програм (проектів, заходів), розроблених громадськими організаціями та творчими спілками, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка) проведено конкурси у восьми регіонах (Автономна Республіка Крим, Житомирська,

Запорізька, Луганська, Полтавська, Харківська, Хмельницька, Чернівецька області). Більше 100 організацій отримали кошти з місцевого бюджету на надання соціальних послуг на суму близько 2 млн грн.

Серед послуг, які було надано шляхом укладання соціальних контрактів: соціальне таксі, послуги з обігріву та харчування бездомних осіб, психологічні, соціально-педагогічні, соціальні послуги для людей з обмеженням слуху по виклику екстрених служб за допомогою SMS-повідомлень, послуга раннього втручання для сімей, що виховують дітей у віці від народження до 4 років з вадами здоров'я та розвитку, організації трудової зайнятості та трудової реабілітації людей з обмеженими можливостями тощо.

Цікавий приклад інноваційного підходу до створення системи партнерської взаємодії органів влади і громадських організацій демонструє Харківська міськрада. З 2001 р. у міській програмі соціального захисту населення існує окремий розділ – “Соціальне замовлення”, а оператором узгодження спільних зусиль на користь членів територіальної громади виступає певна структура: “Єдина соціальна мережа”. З того часу було проведено 12 конкурсів проектів, у яких взяли участь 628 соціальних проектів. З переможцями укладено 435 договорів про спільну діяльність на загальну суму 5692 тис. грн [8, с. 7, 12].

Своєрідним результатом у вивченні системи надання послуг через соціальне замовлення за кордоном та використання накопиченого досвіду у цій справі на вітчизняному ґрунті та правовою основою для подальшої роботи стала постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 р. № 324, якою було затверджено “Порядок здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів” [5]. Тут на нормативно-правовому рівні було визначено учасників процесу організації соціального замовлення, виділено його етапи, унормовано розуміння термінів, детально прописано процедуру проведення конкурсу на отримання фінансування запропонованої соціальної послуги.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що на сучасному етапі реформування системи надання соціальних послуг державі належить важлива роль у забезпеченні комплексного підходу до успішної реалізації завдань соціальної складової суспільного прогресу. Відповідно до Стратегії напрямів реформування системи надання соціальних послуг на етапі завершення знаходиться формування відповідної нормативно-правової бази. Проведено необхідні організаційні заходи щодо налаштування злагодженої роботи національних інституцій, відповідальних за соціальне забезпечення населення та регіональних установ, створено сучасні умови по залученню до спільних дій громадських організацій. Відомі і забезпечені необхідними ресурсами наступні кроки реформування. Це – організація системи щорічного визначення потреб населення в послугах, запровадження соціального замовлення в усіх регіонах держави, впровадження розроблених і затверджених в установленому порядку державних стандартів соціальних послуг у щоденну роботу.

Література:

1. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : монографія / В. Г. Бульба. – Х. : Вид-во Асоціації докторів наук державного управління, 2011. – 264 с.
2. Виступ Президента України на розширеному засіданні Кабінету Міністрів 7 березня 2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/news/23275.html>.

3. *Крупник А. С.* Соціальне замовлення / А. С. Крупник // Енциклопедія державного управління : у 8 т. ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – С. 564.

4. *Міхненко А. М.* Соціальні послуги / А. М. Міхненко, Н. О. Щур // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – С. 587.

5. Про затвердження Порядку здійснення соціального замовлення за рахунок бюджетних коштів : постанова Кабінету Міністрів України від 29.04.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rada.gov.ua/laws/show/324 – 2013-п.

6. Про Положення про Міністерство соціальної політики України : Указ Президента України від 06.04.2011 р. (Редакція станом на 15.09.2013 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rada.gov.ua/laws/show/389/2011.

7. Про схвалення Стратегії реформування системи надання соціальних послуг : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.08.2012 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : rada.gov.ua/laws/show/556 – 2012-р.

8. Соціальний паспорт м. Харкова : Єдина соціальна мережа / [С. О. Горбунова-Рубан, В. Г. Бульба, А. Є. Тамм та ін.]. – Х. : ДокДержУпр, 2011. – 96 с.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.

УДК 351.712

А. О. ДЄГТЯР, С. М. НАРОЖНИЙ

МОДЕЛІ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ ТА БІЗНЕСУ В СУЧАСНОМУ СВІТІ

Проаналізовано процеси формування та розвитку механізмів взаємодії держави та бізнесу в розвинених демократичних країнах. Виокремлено характерні ознаки моделей взаємодії держави з бізнес-середовищем, що склалися у світовій практиці.

Ключові слова: механізми взаємодії держави та бізнесу, плюралістична модель взаємодії держави та бізнесу, неокорпоративістська модель взаємодії держави та бізнесу.

The processes of formation and development of mechanisms for government-business interaction in developed democracies are analyzed. Characteristic features of models of interaction between the state and business environment, prevailing in the world, have been determined.

Key words: mechanism for government-business interaction, pluralistic model of government-business interaction, neo-corporatist model of government-business interaction.

Відносини держави і бізнесу в різних країнах світу мають свої особливості. Незважаючи на те, що мова йде про країни з розвиненими ринками, список відмінностей виглядає досить довгим. Ці відмінності породжуються такими факторами, як історично сформованим характером відносин між суспільством і державою, традиціями вирішення ділових конфліктів, переважаючими типами економічної поведінки населення, рівнем політичної культури, розподілом ресурсів між різними інститутами. Певне співвідношення даних характеристик і способів взаємодії в суспільстві і визначають зміст моделей взаємодії держави та бізнесу.

Проблеми взаємодії державних і приватних інститутів у контексті сучасних тенденцій функціонування світової економіки розкрито у роботах таких вітчизняних і зарубіжних учених: Л. Будьонної, В. Варнавського, З. Варналія, А. Гальчинського, А. Гладкова, В. Ігнатова, Ю. Колесникова, П. Леоненка, О. Мамедова, Л. Матвєєвої, С. Мельника, В. Уколова, А. Радченка, Д. Розенкова, Т. Тресвятської, М. Чумаченка, А. Чухна, С. Юрія, В. Якимця, Ю. Якутіна, Є. Ясіна та ін.

Разом з тим потребують більш ґрунтовного дослідження теоретико-методологічні та прикладні аспекти функціонування механізмів взаємодії держави та бізнес-середовища, що склалися у провідних країнах світу, для виявлення адаптаційних можливостей їх використання в практиці державного управління в Україні.

Метою статті є аналіз формування та розвитку механізмів взаємодії держави та бізнесу в розвинених демократичних країнах, а також виокремлення характерних ознак моделей взаємодії держави з бізнес-середовищем, що склалися у світовій практиці.

В умовах загострення фінансово-економічних проблем у сучасному світі держава змушена концентрувати свої зусилля не тільки на підтримці внутрішньої соціально-економічної стабільності, збереженні вже досягнутих позицій як усередині країни, так і за кордоном, але і на пошуку нових ефективних підходів до підтримки національного виробника на міжнародних ринках. Серед бізнесових структур в умовах глобальної фінансово-економічної кризи також йде активний пошук рішень, які б дозволили продовжувати розвиток довгострокових проектів.

При взаємодії держави і приватного сектора підвищується зацікавленість бізнесу в стабільній соціально-економічній обстановці в країні. Установлення тісних відносин між державою і бізнесом – спосіб вирішення багатьох проблем підприємців, серед яких і бюрократія, і недосконалість законодавства тощо. Слід зауважити, що перспективи розвитку відносин держави та бізнесу значною мірою залежать від вирішення питань, пов'язаних із захистом інвестицій, розвитком механізмів урегулювання інвестиційних спорів тощо.

Світовий досвід налагодження взаємодії між державою та бізнесом може допомогти Україні знайти свій шлях в цій сфері. Для економік, що розвиваються, партнерські відносини між державою та бізнесом залишаються одним з найбільш привабливих інструментів. Особливо значне зростання інвестицій в інфраструктуру з використанням механізмів взаємодії держави та бізнесу відбувається в Південно-Східній Азії, причому на Китай припадає до 90 % таких угод. Бразилія, Індія, Туреччина також демонструють високий рівень використання механізмів державно-приватного партнерства (ДПП).

У країнах Європи та США спостерігається нерівномірне використання ДПП. Як відзначають експерти, найбільш активно ДПП розвивається у Великобританії,

Франції та Іспанії, оскільки саме в цих країнах найбільш інтенсивно проходили процеси реструктуризації інфраструктурних галузей, і законодавство було істотно скориговано під дані цільові завдання. Це дозволило створити вигідні умови для залучення іноземного приватного капіталу та розвитку інституту ДПП.

У період з 1990 по 2012 рр. в ЄС були реалізовані 1452 проекти ДПП на суму 272 млрд євро. Тільки в 2012 р. їх було 112 із загальною вартістю 18,3 млрд євро. Значна частка проектів ДПП спостерігається в економіці Франції – загальний їх обсяг за 2012 р. склав 1,8 млрд євро. За кількістю угод ДПП безперечним лідером є Великобританія, на економіку якої за підсумками 2012 р. припадає 44 угоди з 112 проектів в ДПП в цілому по ЄС. З 1990 по 2009 рр. частка Великобританії в загальноєвропейському кількості проектів у ДПП склала 67,1 %, а за їх вартістю – 52,5 %. Наступні результати за кількістю та вартістю угод ДПП в загальному обсязі ЄС за аналогічний період продемонструвала Іспанія – 10,1 % і 11,4 % відповідно. На третій позиції Франція – 5,4 і 5,3 %. Якщо ж говорити про показники 2012 р., то у Франції було реалізовано 19 проектів у рамках ДПП [4].

В останні роки у зв'язку зі збільшенням масштабу проектів і необхідністю більш ефективного управління проектними ризиками стали розроблятися більш складні договірні та концесійні моделі. Так, наприклад, отримали розвиток так звані “гібридні” ДПП (Hybrid PPP) – співфінансовані за рахунок трьох джерел: 1) загальних фондів Євросоюзу; 2) національних фондів; 3) приватного капіталу. Досить багато успішних проектів у галузі транспорту з використанням механізмів ДПП було реалізовано в Греції (аеропорт у Спарті, кільцева автодорога в Афінах, міст у Rion Antrion).

Розглянемо більш детально досвід реалізації проектів ДПП у Франції у сфері енергетики та ЖКГ і законодавче регулювання механізмів ДПП у рамках ЄС. У Франції закон про концесії у сфері суспільних послуг (житлово-комунальне господарство, дорожнє будівництво та експлуатація, енергетика тощо) існує з часів Наполеона. Перші концесії приватним компаніям видавалося ще спочатку XIX ст. Поява концесій у цей період не випадкова. Країна перебувала у стані війни, були потрібні значні витрати на утримання армії. У цей момент державна влада, дотримуючись позиції, що надра належать державі, а інфраструктура має стратегічне значення для розвитку економіки, зобов'язала всіх власників рудників вести їх розробку тільки на основі концесії. Основною характеристикою французької моделі ДПП є адаптованість її структури до мінливих умов. У проекті можуть брати участь і держава, і місцева влада, і владні структури різних рівнів спільно.

Сучасна світова практика застосування ДПП показує, що французькі компанії входять до лідерів серед іноземних фірм, що використовують у своїй діяльності механізм державно-приватного партнерства [1]. Так, ними створена і продовжує свій розвиток одна з двох базових моделей концесії, що знаходить широке застосування у світі, – так звана “французька модель”, яка значною мірою відрізняється від іншої базової моделі – англо-американської низки істотних рис, а саме: недопущенням приватизації концесіонером муніципального або державного майна, що передається йому в концесію; комплексним характером концесії, коли концесіонеру одночасно доручається і розробка концесії, і реалізація заходів, необхідних для створення або модернізації інфраструктурних об'єктів і їх експлуатації. Наприклад, на відміну від англо-американської моделі,

де при виборі приватного партнера проводиться три окремих тендери (на проектування, будівництво, управління), у Франції, особливістю є те, що існує один тендер на всі види робіт або послуг.

Розглядаючи більш докладно англо-американську модель взаємодії держави та бізнесу, слід зазначити, що Великобританія, безсумнівно, є країною-піонером у реалізації проєктів ДПП. Механізми ДПП були законодавчо введені в 1992 р. одночасно з так званою приватною фінансовою ініціативою (ПФІ), яка скасувала правила, що обмежують використання приватного капіталу для фінансування державних активів. З цього моменту ДПП пройшло значний шлях: кількість укладених угод між державними організаціями і приватними компаніями і реалізованих проєктів ДПП обчислюється сотнями, вартість об'єктів приватної фінансової ініціативи, що є основною формою ДПП, протягом останніх 10 років становить 24 млрд фунтів стерлінгів, а протягом наступних трьох років планується реалізувати проєкти на загальну суму 12 млрд фунтів стерлінгів. Щорічно укладається до вісімдесяти нових угод (у процентному вираженні це означає зростання приблизно на 11 % на рік), і такі проєкти, за даними британського уряду, забезпечують близько 17 % економії для бюджету країни [2]. Відповідно до звітів Казначейства Її Величності, ключовими галузями для проєктів ПФІ є охорона здоров'я (більше 34 лікарень і 119 інших програм у сфері охорони здоров'я), освіта та підвищення кваліфікації (239 нових та відремонтованих шкіл), органи місцевого самоврядування (організація нових пожежних станцій і поліцейських дільниць), збір твердих відходів та проєкти в галузі водопостачання, транспорту та оборони [3].

Якщо виділяти проєкти за принципом вартості їх контракту у вигляді процента від усіх підписаних ДПП, то картина виглядає так: у 2004 р. більше 51 % від загальної вартості проєктів ДПП знаходилося в залізничній галузі (наприклад, три лондонських метро-проєкти, залізнична лінія під Ла-Маншем), 11 % відносилось до медичного обслуговування, 7 % – до сфери освіти і 3 % – до пенітенціарної системи (в основному, житлові приміщення у виправних установах). На шляхи і мости припадало 9 % від загальної вартості контрактів ДПП, в той час як решта 13 % припали на інші види послуг, такі як водопостачання і керування повітряним рухом [5]. Варто також відзначити, що особливість британського досвіду полягає у впровадженні механізмів ДПП навіть у таких галузях, які традиційно заходились у виключній компетенції уряду. Так, у 1996 р. ПФІ була визнана частиною програми Міністерства оборони з підвищення економії та ефективності витрачання бюджетних коштів [3].

Крім того, досвід Великобританії також показує, що використання ДПП у сфері охорони здоров'я дозволяє швидше і дешевше надавати необхідні послуги. Це ж стосується забезпечення освітніх установ. Разом з тим навіть у Великобританії проєкти з використанням ДПП/ПФІ в деяких галузях економіки не можна назвати вдалими. Наприклад, виконання ДПП/ПФІ у сфері інформаційно-комунікаційних технологій на сьогоднішній день показало негативні результати. Швидкий темп технологічних змін у цій галузі, який важко врахувати при плануванні проєкту ДПП, ускладнює визначення довгострокової віддачі. Розмір проєкту ДПП також має значення. Початкові витрати, пов'язані з погодженням договірних умов, в частині форс-мажорних обставин, можуть виявитися занадто високими порівняно з очікуваними вигодами від використання механізмів ДПП. Це справедливо і для приватних осіб, особливо якщо до проєкту залучені малі і середні підприємства.

Японія довгий час була прикладом того, як практично вщент зруйнована економіка здатна протягом короткого терміну не тільки відновити рівень виробництва в країні, а й досягти показників провідних країн світу.

Заходи державного впливу на бізнес-середовище ґрунтувалися на серії планів, що послідовно реалізовувались в міру зміни економічних реалій у країні.

Першим таким планом, який був затверджений урядом, став “П’ятирічний план досягнення економічної самостійності”. У цьому плані було зроблено помітний наголос на зростання індивідуального споживання японців, що було покликане забезпечити рівновагу платіжного балансу і підтримання середньорічних темпів зростання на рівні 5 %. Прийняті урядом заходи забезпечили вкрай швидкі темпи розвитку економіки: зростання ВВП тримався на рівні 10 % на рік. Одночасно за урядом йшло закріплення функції загального регулятора в економіці, що визначає стратегію досягнення загальнонаціонального добробуту. При цьому під “зростанням добробуту” малося на увазі не тільки підвищення ефективності праці та доходів населення, але і реалізація “принципу задоволення” від зробленого [7]. Наступні “план Ікеда” і “середньостроковий економічний план 1965 – 1969 рр.” також були орієнтовані на прискорені темпи розвитку. Вони мали на меті завдання підвищення ступеня індустріалізації економіки, розвитку зовнішньої торгівлі, застосування досягнень науки у виробництві, підвищення соціальної стійкості в країні. Проте їх реалізація зіткнулася з новою проблемою: централізоване планування не забезпечувало споживачів усіма необхідними товарами; між попитом і пропозицією виникали диспропорції, які вимагали додаткової балансування. При цьому наступні плани були вже переважно орієнтовані на забезпечення рівномірного розвитку, в більшій мірі враховували соціальні та екологічні питання, такі як зростання особистого споживання і підтримка високого рівня зайнятості.

Проте, розглядаючи підсумки промислової політики японського уряду, необхідно зупинитися на одній важливій деталі: йому вдалося уникнути серйозних конфліктів усередині системи відносин влади і бізнесу на цьому шляху. З одного боку, це обумовлювалося присутністю бізнесменів у керівних органах, а з іншого – все тим же менталітетом японців і їх корпоративних структур, які прагнули підлаштовуватися під національні завдання і пріоритети, відсуваючи при цьому на другий план власні інтереси.

На відміну від японської моделі, система, що сформувалася в країнах Латинської Америки в другій половині ХХ ст., відображає інший розклад сил у взаємодії держави і груп інтересів. Роль останніх у регіоні настільки велика, що певною мірою нівелює системну функцію центральних органів влади, рішення яких ставляться в залежність від сформованих в країні еліт. У результаті застосований для позначення даного явища термін “корупційний капіталізм” у багатьох наукових публікаціях став синонімом неефективності і несправедливого розподілу ресурсів [6]. Доказом цього є економічні кризи, від яких регулярно страждали економіки регіону, чия макроекономічна політика виявлялася націлена на задоволення короткострокових, за своєю суттю, інтересів окремих учасників політичного ринку. Уважається, що в умовах “корупційного капіталізму” більша частина доходів розподіляється на користь гравців, що володіють певними каналами впливу на прийняття політичних рішень. Їх вигода полягає в кращих умовах доступу до ринків, а також до джерел пільгового фінансування, причому ці умови суттєво відрізняються від тих, які поширюються на

інших учасників, що діють на ринковій основі. Пільгове фінансування може здійснюватися як за допомогою національних банків, так і через приватні інститути, які користуються підтримкою державних органів. Іншим прикладом реалізації вигод від доступу до ринку політичних послуг може бути одержання індульгенції на створення штучної монополії в певному сегменті торгівлі, яка дозволяє одержувати рентний дохід за рахунок обмежень доступу для інших гравців.

Розгляд механізмів взаємодії держави та бізнесу в окремих країнах світу дозволив здійснити їх узагальнення у дві принципово відмінні одна від одної моделі: плюралістичну і неокорпоративістську. Насправді, жодна з них не діє в чистому вигляді. Існуючі в світі економіки найчастіше являють собою комбінування обох моделей. Однак в усіх випадках можна простежити переважання однієї моделі над іншою.

Плюралістична модель ґрунтується на взаємозалежності всіх частин суспільної системи, при цьому виключається домінування якоїсь однієї з них. Сукупне відтворення суспільства можливо лише за участі в ньому всіх типів і видів суспільного виробництва, що не виключає наявності субординаційних зв'язків між ними. Саме матеріальне виробництво створює життєво необхідні продукти, від яких залежить не тільки функціонування суспільства, а й фізичне виживання кожного конкретного індивіда. Отже, всі інші види громадського виробництва повинні слугувати засобом його оптимізації та подальшого розвитку.

У плюралістичній моделі держава традиційно розглядається як зовнішня сила, роль якої полягає у виробленні спільно з бізнесом правил регулювання, вирішенні конфліктів, з якими не може впоратися сама ділова спільнота, і в підтримці національного бізнесу на міжнародних ринках. Плюралістична модель взаємодії бізнесу і держави передбачає: безліч груп тиску, конкуруючих між собою за вплив на політику; лідерство в групах тиску, що адекватно враховує реакцію своїх членів; держава, яка повинна залишатися незалежною від груп тиску, в той час як вони можуть висувати їй свої пропозиції (деякі з них можуть бути навіть інституціоналізовані).

Для корпоративістської або неокорпоративістської моделі взаємодії “бізнес-держави” характерна орієнтація на партнерство і співробітництво різних професійних і соціальних груп (“капіталізм кооперації”), гарантії досягнення певного рівня життя, запобігання можливих потрясінь і втрат, прагнення уникнути невдач у бізнесі. Головним вважається не успіх окремої особистості або компанії, а забезпечення стабільності та успішного розвитку національної економіки в цілому. Держава в корпоративістській традиції є важливим економічним агентом, що забезпечує вироблення та дотримання загальних “правил гри”, а також розглядається як сила, що несе великі соціальні зобов'язання перед суспільством в цілому і має тому право висувати відповідні вимоги до бізнесу.

Неокорпоративізм ґрунтується на наявності інституційної форми правління, в якій організації, що представляють основні економічні інтереси (звичай, це профспілки та спілки роботодавців), отримують привілеї і можливості брати участь у розробці законопроектів і політичних рішень в обмін на прийняття відповідальності і зобов'язань щодо сприяння державі в управлінні суспільством. Корпоративні організації також залучені до встановлення стандартів і умов для виробництва. Сама ідея, що організації, які беруть участь у корпоративістських угодах, отримують від держави гарантований статус монополії, є фундаментальною для сучасного

концепту і контрастує зі звичайним очікуванням плюралістичної політики, що завжди будуть виникати нові конкуруючі інтереси.

Неокорпоративізм на національному рівні потребує існування розвинених, централізованих і згуртованих економічними інтересами груп. На думку Г. Уілсона, неокорпоративізм розвинувся там, де він вписувався в загальний тип управління [8]. З часом участь монопольних, орієнтованих на централізацію економічних груп у проведенні публічної політики ставала не тільки припустимим, а й законодавчо дозволеним способом формування політичних стратегій.

Невід’ємною частиною неокорпоративістських систем є високі витрати на соціальне забезпечення, оскільки в основі принципів “держави загального добробуту” лежить механізм узгодження економічної політики. Таким чином, інтереси капіталу та соціальні інтереси, в тому числі в галузі заробітної плати, повинні обмежувати один одного згідно з головним принципом соціальної ринкової економіки.

Взаємовідносини бізнесу і держави набувають різних форм, але основоположні принципи цих взаємин у розвинених демократичних країнах мають певні характерні ознаки, а саме:

- держава визначає правові рамки, в яких здійснюється ділова активність;
- держава встановлює жорсткі рамки функціонування ринкових відносин, оскільки жодне суспільство не віддає всього на відкуп ринку, хоча кількість і масштаб обмежень істотно різняться в окремих країнах;
- держава виступає в ролі найбільшого споживача, про що свідчить частка ВВП, що контролюється;
- держава захищає інтереси своїх компаній за кордоном: у крайніх ситуаціях компанії можуть звертатися за допомогою до держави для того, щоб їх власність не була експропрійована або їх бізнес не був націоналізований тощо;
- держава підтримує стабільні економічні умови, під якими зазвичай розуміється припустимий рівень інфляції та безробіття;
- бізнес виступає в якості важливого постачальника ресурсів для держави (податки).

Перспективою подальших досліджень у цьому напрямку може бути розробка наукових підходів до адаптації світового досвіду в обґрунтуванні теоретико-методологічних організаційних, економічних і правових основ розвитку механізмів взаємодії держави та бізнесу в Україні.

Література:

1. *Гладов А. В.* Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы [Электронный ресурс] / А. В. Гладов, А. М. Исупов. – Режим доступа : <http://vestnik-samgu.samsu.ru/econ/2/GladovIsupov.pdf>.
2. Зарубіжний досвід взаємодії держави з підприємницькими структурами та громадськими інституціями у сфері підтримки та розвитку культури [Електронний ресурс] / Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua>.
3. *Мельник С. В.* Шляхи стимулювання соціальної відповідальності вітчизняного бізнесу / С. В. Мельник, Т. А. Тресвятська, Л. В. Будьонна [Електронний ресурс]. – ДУ НДІ СТВ. – Режим доступу : www.lir.lg.ua/shlahi.doc.

4. Развитие государственно-частного партнерства в странах ЕС и России [Электронный ресурс] // Инициативы XXI века. – Режим доступа : <http://www.ini21.ru/?id=1231>.

5. Щодо організації національного економічного діалогу як засобу суспільної консолідації навколо завдань соціально-економічного розвитку України [Електронний ресурс] / Аналітичні записки щодо проблем і подій суспільного розвитку Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua>.

6. Haber S. Crony Capitalism and Economic Growth in Latin America: Theory and Evidence / S. Haber // The Board of Trustees of the Leland Stanford Junior University, 2002. – 156 p.

7. Tetsuji Okazaki. Government-Firm Relationship in Postwar Japan: Success and Failure of The Bureau-Pluralism [Електронний ресурс] / Okazaki Tetsuji. – University of Tokyo, Faculty of Economics. – April 2000. – Режим доступу : <http://netec.mcc.ac.uk/WoPEc/data/Papers/tkyfseres2000cf69.html>.

8. Wilson Graham K. Business and Politics (A Comparative Introduction. Third Edition) / Graham K. Wilson. – PALGRAVE MACMILLAN, 2004. – 125 p.

Надійшла до редколегії 02.12.2013р.

УДК 35-331.104

Н. В. СТАТІВКА

РЕГУЛЮВАННЯ ВЗАЄМОЗВ'ЯЗКУ МІЖ ПРОДУКТИВНІСТЮ ПРАЦІ ТА ЗАРОБІТНОЮ ПЛАТОЮ В АГРАРНОМУ СЕКТОРІ

Досліджено динаміку взаємодії продуктивності праці і оплати праці в аграрному секторі. Обґрунтовано вирішальне значення підвищення зарплат для забезпечення економічного зростання. Окреслено заходи державного впливу щодо підвищення вартості робочої сили.

Ключові слова: продуктивність праці, оплата праці, гідна праця, фонд оплати праці, доходи сільськогосподарських товаровиробників, регулювання оплати праці.

This paper investigates the dynamics of interaction between labor productivity and remuneration in agriculture. A critical significance of increase in wages for economic growth has been proved. Measures to increase a state influence of labor costs have been outlined.

Key words: productivity, labor remuneration, wages, decent work, labor remuneration fund, income of agricultural producers, labor remuneration management.

Продуктивність праці є однією з найважливіших соціально-економічних категорій, в якій найбільш повно відображається ефективність суспільного виробництва. Тут акумулюється в тісному поєднанні ефективність використання робочої сили, земельних, матеріально-технічних і фінансових ресурсів.

Підвищення продуктивності праці належить до вирішальних умов розвитку аграрного виробництва, і на цій основі забезпечення значного поліпшення матеріального добробуту українського народу, здійснення соціальних перетворень на селі. Останнім часом утратився взаємозв'язок між продуктивністю праці та заробітною платою, що негативно впливає на соціально-економічні процеси та розвиток аграрної економіки держави.

Така ситуація значно активізувала наукові дослідження у сфері діалектики взаємозв'язку між продуктивністю праці і розміром заробітку [5; 9; 11; 17; 19; 20; 24]. Здійснюється пошук підходів до вдосконалення управління фондом оплати праці, зокрема на інноваційній основі (О. Гамова [2], В. Гончаров, О. Додонов [3], І. Демчак, Г. Адаменко, В. Петрик, В. Слупський, О. Філоненко [8], І. Пахомова, О. Недошак [13]). Оскільки вищезазначені категорії виступають найважливішими компонентами гідної праці і є основою забезпечення матеріального добробуту сільського населення та економічного зростання, відповідно входять до об'єктів державного моніторингу та регулювання.

Мета даної статті – дослідити динаміку взаємодії продуктивності праці і оплати праці в аграрному секторі економіки, перспективи і чинники їх підвищення, окреслити заходи державного впливу щодо підвищення вартості робочої сили.

У контексті концептуальних основ щодо вирішення проблеми підвищення життєвого рівня населення слід виділити два рамкових документа державного значення – Концепцію реформи організації оплати праці в Україні 1991 р. і Концепцію подальшого реформування оплати праці в Україні 2000 р. І в тій, і в іншій концепції чітко визначається взаємозв'язок між продуктивністю праці і заробітною платою на всіх рівнях національної економіки. У Концепції від 1991 р. наголошується, що "...при розрахунку мінімальної заробітної плати необхідно враховувати рівень продуктивності праці...; продуктивність праці є необхідним методом регулювання її оплати...; у Генеральній угоді необхідно в рамках тарифного регулювання витримувати співвідношення середньої заробітної плати по галузях з урахуванням зміни продуктивності..." [6, с. 12, 15, 16]. У Концепції від 2000 р. визначено, що "Головною причиною низької заробітної плати є ... низький рівень продуктивності праці внаслідок неефективного нормування...", а одним з основних завдань в Україні у сфері реформування оплати праці на сучасному етапі є підвищення продуктивності праці на всіх рівнях національної економіки [7, с. 93, 94, 96–97].

У рамках реалізації Концепції упродовж 2001 – 2013 рр. було розроблено багато науково-дослідних тем, націлених на розв'язання завдань першочергового значення. Однак попри ґрунтовні наукові доробки, відкритими лишається низка дискусійних питань, зокрема визначення характеру взаємозв'язку продуктивності праці та розміру заробітку, частки витрат на оплату праці в загальних витратах, якості структури трудових доходів населення.

Аграрна економіка в Україні поступово, проте невпинно, зазнає змін. Насамперед, це має відношення до галузі сільського господарства. Вона хоча і залишається важливим сектором успішного виробництва, проте, як і в багатьох інших європейських країнах, її роль поступово зменшується. Це чітко простежується коли, наприклад, звернути увагу на такі показники, як питома вага сільського господарства у валовому внутрішньому продукті (ВВП) та в загальній чисельності зайнятих в Україні [19].

Частка сільського господарства у ВВП знизилася з 19,0 % у 2000 р. (13,1 % у 2002 р.) до 7,9 % у 2012 р. [22, с. 24–26]. Це є ознакою відставання сільського господарства від інших галузей суспільного сектора за темпами свого зростання. Питома вага найманих працівників, зайнятих у сільськогосподарському виробництві, скоротилася за період дослідження майже у 4 рази і в 2012 р. становила 6,2 % [14, с. 28], що свідчить про відтік трудових ресурсів із галузі сільського господарства в інші сфери діяльності.

На рис. 1 представлено динаміку індексів продуктивності праці та середньомісячної номінальної заробітної плати в галузі сільського господарства України за 1995 – 2012 рр., значення яких отримано ланцюговим способом на основі статистичних даних [18]. Продуктивність праці представлена рівнем продуктивності праці в сільськогосподарських підприємствах на одного зайнятого в сільськогосподарському виробництві, у постійних цінах 2010 р.

Упродовж 1995 – 2000 рр. середньорічні темпи зростання заробітної плати в галузі сільського господарства істотно випереджали темпи росту продуктивності праці. Після 2000 р. винагорода й продуктивність змінюються в одному напрямі й адекватними темпами. Перманентність темпів зростання продуктивності праці дещо частково можна пояснити досить високою залежністю результатів діяльності суб'єктів господарювання від природних факторів.

Більш глибокий аналіз продуктивності праці за видами економічної діяльності, результати якого представлені в праці Л. Ткаченко, дає підстави стверджувати, що не низька продуктивність у ряді галузей національної економіки обумовлює низьку оплату праці найманих працівників, а навпаки, низька заробітна плата (як база нарахувань соціальних внесків роботодавців та формування оплати праці найманих працівників) обумовлює низьку продуктивність, оскільки обмежує обсяги створюваної доданої вартості [20]. Так, у сільському, лісовому, рибному господарстві, мисливстві лише 20,4 % валової доданої вартості становить оплата праці. І саме через низьку зарплату (на 30 % нижче середньої по економіці), цей вид діяльності має порівняно низький рівень продуктивності праці – на 45 % нижче від середнього по економіці.

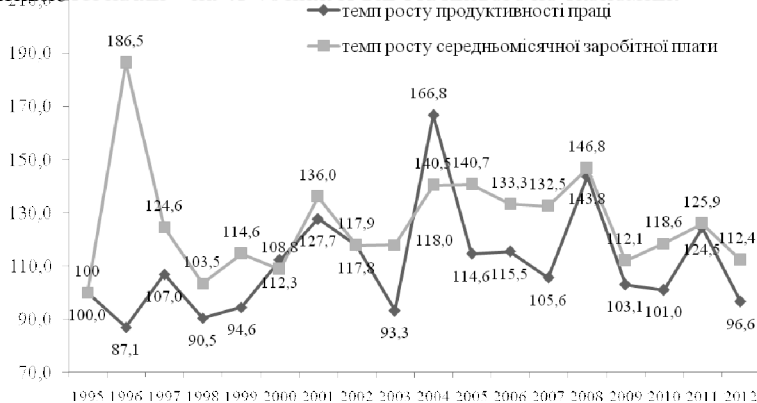
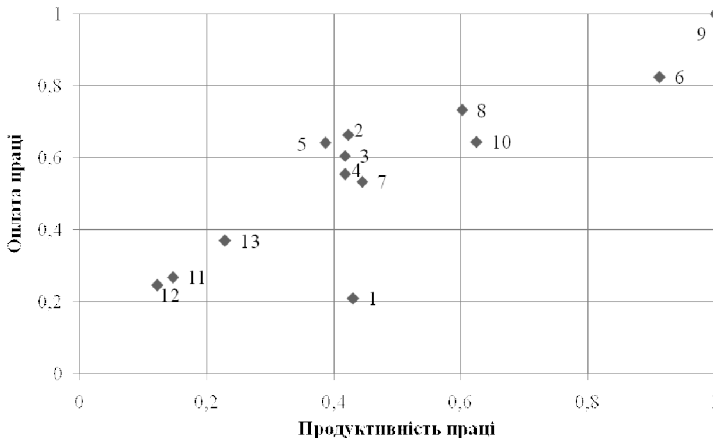


Рис. 1. Динаміка темпів зростання продуктивності праці та заробітної плати в галузі сільського господарства України

Н. Ковтун та А. Ігнатюк довели наявність не випадкового тісного кореляційного зв'язку (коефіцієнт кореляції Спірмена – 0,725 при рівні істотності 0,005) між рівнями оплати праці та продуктивністю праці за рейтингами видів економічної діяльності протягом 2001 – 2009 рр. (рис. 2) [5]. За формою та напрямом зв'язок лінійний і прямий. Окрему позицію займає сільське господарство, що додатково засвідчує про невідповідність оплати праці фактичній продуктивності.



1 – сільське господарство, мисливство, лісове господарство; 2 – добувна промисловість; 3 – переробна промисловість; 4 – виробництво і розподілення електроенергії, газу та води; 5 – будівництво; 6 – торгівля; ремонт автомобілів, ін.; 7 – діяльність готелів та ресторанів; 8 – діяльність транспорту та зв'язку; 9 – фінансова діяльність; 10 – операції з нерухомим майном, оренда, ін.; 11 – освіта; 12 – охорона здоров'я та надання соціальної допомоги; 13 – надання комунальних та індивідуальних послуг; діяльність у сфері культури та спорту.

Рис. 2. Оцінка видів економічної діяльності за рівнем оплати праці залежно від її продуктивності [5]

Зміна структури загальних доходів сільських домогосподарств, зокрема питомої ваги в них трудових доходів є лакмусовим індикатором формування та розвитку ринкових відносин на селі. Незважаючи на те, що питома вага трудових доходів у структурі загальних постійно збільшується (1999 р. – 27,7 %, 2011 р. – 41,8 %) [4], об'єктивно вона до сьогодні залишається на дуже низькому рівні. Безперечно, важливим аспектом у цьому контексті є необхідність значного підвищення оплати праці в сільській місцевості. Будучи найнижчим рівнем оплати праці в цій галузі економіки впродовж всіх років незалежності, створився певний дисбаланс розвитку трудових відносин, що спонукає молодих і працездатних осіб мігрувати в пошуках високооплачуваної роботи в міста України. Так, питома вага молоді в загальній обліковій кількості штатних працівників галузі сільського господарства займає серед видів економічної діяльності найнижче значення – 24,5 % (середнє значення показника по економіці – 32,0 %) [14, с. 67].

Головною складовою трудових доходів, а отже і матеріального добробуту працюючого населення є заробітна плата. У сільській місцевості питома вага

оплати праці у структурі трудових доходів домогосподарств дорівнювала 65,3 % у 2006 р. проти 60,2 % у 1999 р. (2006 р. близько 85,2 % трудових доходів домогосподарств України формувалися за рахунок оплати праці) [10, с. 225].

Оцінюючи характер змін доходів сільського населення, необхідно відзначити, що за 2000 – 2012 рр. сукупні ресурси сільських домогосподарств істотно зросли (у 3,3 рази). Але збільшення сукупних доходів сільського населення не тільки не призвело до скорочення різниці за доходами, а навпаки, засвідчило її зростання з 4,0 до 4,2 рази (співвідношення сукупних витрат 20 % найбільш та 20 % найменш забезпеченого сільського населення) [24]. Показник рівня бідності (за національним критерієм) за період 2000 – 2010 рр. зріс на 9,7 % і в 2010 р. склав 38,4 %.

Таким чином, поглиблення розшарування сільського населення за витратами, а також стрімке зростання рівня сільської бідності вказує на недостатню ефективність заходів, що нині застосовуються в реалізації політики доходів населення сільських територій та стимулювання до високопродуктивної праці.

Фахівцями МОП визначені найбільш істотні чинники, які стримують зростання продуктивності й заробітної плати у країнах СНД взагалі і в Україні зокрема, а саме: економія на фонді оплати праці, підвищення кваліфікації і професійної підготовки працівників із перевагою використовувати дешеву робочу силу; недосконала техніка і технологія [16, с. 158–159; 21, с. 5].

Зупинимось детальніше на вказаних чинниках відносно їх дії в сільсько-кому господарстві. В якості об'єкта дослідження нами обрано сукупність сільськогосподарських підприємств Харківської області. Через неможливість визначення продуктивності праці за валовою продукцією, оскільки показник валової продукції не включено до переліку основних економічних показників роботи сільськогосподарських підприємств у формі № 50-сг [15] згідно з Наказом Держстату України, розрахунок здійснювався за товарною продукцією.

Результати групування сільськогосподарських підприємств за рівнем продуктивності праці наведено в табл.

Очевидною є наявність зв'язку у виділених групах підприємств між рівнем продуктивності праці та оплати праці, щоправда, варіація першого показника між групами сягає декількох десятків разів (23 рази), тоді як варіація в оплаті праці – лише двократна.

Ще більш тісним виявляється зв'язок між рівнем продуктивності праці і результативними показниками ефективності діяльності суб'єктів господарювання – рівнем рентабельності та масою прибутку в розрахунку на 100 га сільськогосподарських угідь. Група підприємств з найнижчим показником виробітку мала рівень збитковості у розмірі -2,1%, тоді як з найвищим – рівень рентабельності в 59,9 %.

Опосередковано про вплив технологічного чинника на результативність господарювання вказують дані про величину витрат мінеральних добрив в розрахунку на 100 га сільськогосподарських угідь і питомої ваги у структурі виробничих витрат за елементами амортизаційних відрахувань, де простежується чітка тенденція до збільшення залежно від груп підприємств за рівнем продуктивності праці.

З усього масиву досліджених нами підприємств найбільшого значення питомої ваги витрат на оплату праці у структурі виробничих витрат мали групи підприємств

з порівняно низькою продуктивністю праці. У міру зростання продуктивності праці питома вага вказаних витрат за групами підприємств знижувалася.

Таблиця

Результативність господарювання сільськогосподарських підприємств Харківської області залежно від рівня продуктивності праці (2012 р.)

Показники	Групи підприємств за рівнем продуктивності праці, тис. грн									У середньому по виборці
	до 100	101-200	201-300	301-400	401-500	501-600	601-700	701-1000	більше 1000	
Кількість господарств у групі	43	125	100	67	47	40	27	34	42	525
Продуктивність праці, тис. грн.	66,5	147,9	249,2	344,0	459,6	548,3	631,5	795,4	1556	281,8
Середньомісячна оплата праці, грн	1177	1709	1551	1689	1812	1769	2296	1968	2381	1639
Питома вага в структурі виробничих витрат, %:										
– оплати праці	8,7	12,8	9,0	6,9	6,2	5,6	5,8	4,7	3,5	8,1
– амортизаційних відрахувань, %	4,2	5,0	6,4	5,6	5,6	6,7	6,3	5,5	8,7	5,8
Витрати на мінеральні добрива в розрахунку на 100 га ріллі, тис. грн.	42,9	40,8	61,5	58,4	79,0	82,8	80,1	84,9	75,0	64,1
Рівень рентабельності (збитковості), %	- 2,1	10,9	14,8	24,3	20,4	29,1	25,4	31,4	59,9	21,3
Маса прибутку (збитку) на 100 га с.-г. угідь, тис. грн	-6,4	51,5	84,6	109,2	103,9	170,1	119,1	243,8	460,2	112,0

З одного боку, таку залежність можна пояснити удосконаленням технологічної складової ведення бізнесу, що супроводжується підвищенням механізації та автоматизації процесів з одночасним вивільненням надлишкової робочої сили, а з іншого – дотриманням керівництвом переважної більшості підприємств принципів реалізації політики порівняно дешевої робочої сили. Низька вартість робочої сили в цілому по аграрному сектору за умов перевищення її пропозиції над попитом не спонукає роботодавців вдаватися до перегляду мотиваційної складової в напрямку відповідності рівня заробітної плати рівню продуктивності, а переважно розглядати це як додаткове джерело максимізації прибутку через скорочення витрат на оплату праці.

Зауважимо, що Галузевою угодою між Міністерством аграрної політики та продовольства України, галузевими об'єднаннями підприємств та Профспілкою працівників агропромислового комплексу України на 2011 – 2013 роки [1] встановлено, що частка фонду оплати праці (без нарахувань) у валових операційних витратах госпрозрахункових підприємств усіх форм власності не може бути меншою за 30 %.

Постає питання, чи реально дотриматися вказаних параметрів, коли через сукупність об'єктивних і суб'єктивних причини питома вага фонду оплати праці у валових витратах підприємств України не підвищується і залишається на рівні 12 – 14 %? Адже зрозуміло, що номінальне зростання заробітної плати є альтернативою збільшення прибутковості як першочергового інтересу власників агробізнесу.

Колективом авторів (І. Демчак, Г. Адаменко, В. Петрик, В. Слупський, О. Філоненко) Українського науково-дослідного інституту продуктивності агропромислового комплексу Міністерства аграрної політики України було виявлено, що за умов дотримання вимог чинного законодавства та норм Галузевої угоди підприємствами сільського господарства (підвищення рівня заробітної плати), питома вага оплати праці у структурі собівартості деяких видів продукції перевищила б 20 % і дещо наблизилася до встановленого Галузевою угодою рівня (не менше 30 %), при цьому собівартість продукції в основному зросла б на 3 – 6 % [8].

Оскільки джерелом коштів на оплату праці є дохід підприємства, то важливого значення набуває політика держави щодо забезпечення певного рівня дохідності суб'єктів агробізнесу. Це є важливим і з огляду на багатофункціональну роль сільського господарства як продуцента ряду суспільних благ, зокрема продовольчої безпеки держави.

Оцінюючи рівень дохідності сільськогосподарських товаровиробників через показник ефективності поточної діяльності, а саме рівень рентабельності виробництва продукції сільського господарства, зауважимо, що з 2007 р. по 2012 р. він мав чітку тенденцію до збільшення з 15,6 до 20,5 %. Це засвідчує наявність реального джерела для збільшення фонду оплати праці. Та наявність такої можливості ще не означає її використання в цьому напрямі.

Збільшення дохідності суб'єктів господарювання в аграрному секторі підвищило їх інвестиційні настрої. Акцент розміщення інвестицій змістився в технологічну площину, а не підвищення якості робочої сили. Якщо протягом 2000 – 2006 рр. у сільському господарстві в середньому на рік було введено в дію основних засобів на суму 4,4 млрд грн, то протягом 2007 – 2010 рр. – 8,1 млрд грн [12]. Так, лише перехід на прогресивні маловитратні технології, зокрема застосування системи нульового обробітку ґрунту, забезпечує зниження витрат паливно-мастильних матеріалів в 3,4 рази, трудових витрат – в 1,4, добрив – в 1,5 рази.

Натомість перевищення пропозиції робочої сили над попитом на ринку праці в аграрному секторі призводить до формування рівноважної ціни робочої сили на порівняно з економікою низькому рівні. Це є додатковим чинником, що знижує бажання керівників сільськогосподарських підприємств до вдосконалення мотиваційного механізму.

Нині заробітна плата на селі є не тільки показником, який зумовлює реальний рівень життя селян, а й безпосередньо впливає на кадрову політику, демографічну ситуацію, визначає перспективи розвитку сільських територій тощо. Вона займає особливе місце в механізмі господарювання та є однією з найвагоміших соціально-економічних категорій, якою визначається рівень і якість суспільного розвитку.

Утрата державного регулювання оплати праці призвела в аграрному секторі економіки до реалізації політики дешевої робочої сили. Це ставить вимоги щодо підняття оплати праці на якісно новий рівень, що має означати перехід до забезпечення умов гідної праці, відновлення відтворювальної та стимулюючої функції заробітної плати.

Вирішення проблеми зростання заробітної плати в аграрному секторі економіки за сучасних умов можливе лише на основі комплексного підходу, суть якого заключається в такому:

– на рівні підприємства забезпечення: 1) збільшення фонду оплати праці на основі раціоналізації структури витрат за рахунок зменшення: інших матеріальних витрат, що включені у собівартість продукції; та інших операційних витрат, що включені у прибуток від операційної діяльності підприємства; 2) максимальної мобілізації всіх наявних ресурсів для підвищення рівня ефективності виробництва (як за рахунок організаційно-економічного, так і за рахунок техніко-технологічного вдосконалення виробництва);

– на національному рівні вдосконалення системи захисту прав найманих працівників, вживаючи заходи щодо “наближення” виробництва до сучасних наукових розробок та, у разі дійсного підвищення ефективності виробництва, створення умов для подальшого його розвитку (у т.ч. за рахунок додаткового інвестування та надання, у разі необхідності, пільг для розвитку галузей сільського господарства).

Основними перспективними заходами державного регулювання щодо підвищення заробітної плати в сільському господарстві є: вдосконалення системи професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників відповідно до потреб економіки; посилення державної підтримки та соціального захисту осіб, які його потребують і не здатні на рівних конкурувати на ринку праці; активізація процесу створення нових робочих місць; підвищення якості робочої сили; зниження дисбалансу між попитом та пропозицією робочої сили за рахунок підвищення ефективності інвестиційної політики; сприяння розробці та реалізації інвестиційних проєктів, що забезпечують розширення сфери прикладання праці у сільських районах із критичним рівнем зайнятості населення тощо.

Література:

1. Галузева угода між Міністерством аграрної політики та продовольства України, галузевими об'єднаннями підприємств та Профспілкою працівників агропромислового комплексу України на 2011 – 2013 роки (zareestrovano Міністерством праці та соціальної політики України від 9 лютого 2011 р. № 11) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minagro.gov.ua>.
2. *Гамова О. В.* Проблеми формування теоретичного підґрунтя управління фондом заробітної плати на підприємстві / О. В. Гамова // Актуальні проблеми економіки. – 2008. – № 3 (81). – С. 50–55.
3. *Гончаров В. М.* Оплата праці у виробничій сфері: проблеми та методологія збільшення заробітної плати в умовах ресурсозбереження : [монографія] / В. М. Гончаров, О. В. Додонов. – Донецьк : ТОВ “АЛЬМАТЕО”, 2006. – 246 с.
4. Доходи та витрати населення України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>
5. *Ковтун Н. В.* Оцінка потенціалу та моделювання розвитку економіки України за видами діяльності. Частина 2. Моделювання розвитку національної економіки на сучасному етапі на основі позиціонування видів економічної діяльності / Н. В. Ковтун, А. І. Ігнатюк // Статистика України. – 2012. – № 1 (56). – С. 28 – 34.
6. Концепція реформи організації оплати праці в Україні // Праця і зарплата [спец. вип.]. – 1991. – № 24. – С. 9–16.

7. Концепція дальшого реформування оплати праці в Україні // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 52. – Ст. 2256, 2257. – С. 92–100.
8. Методичні рекомендації щодо підвищення вартості робочої сили в сільському господарстві та подолання міжгалузевої і міжрегіональної диференціації в оплаті праці / [І. М. Демчак, Г. М. Адаменко, В. В. Петрик та ін.]. – К. : НДІ “Укראгропромпродуктивність”, 2010. – 32 с.
9. *Могілат І.* Продуктивність праці, продуктивність капіталу та сукупна факторна продуктивність: динаміка і фактори впливу на них / І. Могілат, Н. Горшкова, С. Кожем’якіна // Економіка України. – 2009. – № 8. – С. 4–16.
10. Населення України. Соціально-демографічні проблеми українського села. – К. : ІДСД НАН України, 2007. – 468 с.
11. *Наушко Ю. С.* Заробітна плата – найвпливовіший засіб мотиваційного впливу (на прикладі сільськогосподарських підприємств Сумської області) / Ю. С. Наушко // Ефективна економіка. – 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/EfEk/index.html>.
12. Основні засоби України за 2000 – 2010 роки. Статистичний збірник. Держкомстат України. – К., 2012. – 293 с.
13. *Пахомова І. Г.* Шляхи підвищення частки заробітної плати в собі-вартості продукції / І. Г. Пахомова, О. Л. Недощак // Ефективна економіка. – 2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/EfEk/index.html>.
14. Праця України у 2012 році. Статистичний збірник / Державна служба статистики України. – К., 2013. – 322 с.
15. Про затвердження Інструкції щодо заповнення форми державно-го статистичного спостереження № 50-сг “Основні економічні показники роботи сільськогосподарських підприємств” : Наказ Державного комітету статистики України від 06.11.2007 р. № 403 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
16. Ринки праці у перехідний період: урівноваження гнучкості та захищеності в Центральній та Східній Європі / С. Казес, А. Нешпорова. – Женева : Міжнародне бюро праці, 2003. – 179 с.
17. *Ромусік Я. В.* Динаміка продуктивності праці економіки України у контексті диспропорційності міжнародних порівнянь / Я. В. Ромусік // Ефективна економіка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nayka.com.ua/index.php?operation=1&iid=569>.
18. Сільське господарство: Зведені показники 2000-2012 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
19. *Транченко Л. В.* Формування та регулювання ринку праці на селі: теорія, методологія, практика : [монографія] / Л. В. Транченко. – Умань : Уманське комунальне видавничо-поліграфічне підприємство, 2012. – 586 с.
20. *Ткаченко Л. Г.* Продуктивність та оплата праці: діалектика взає-модії / Л. Г. Ткаченко // Демографія та соціальна економіка. – 2013. – № 1(19). – С. 132–139.
21. Україна. Огляд політики зайнятості / пер. з англ. ; за ред. В. Кострині. – Будапешт : Міжнародне бюро праці, 1998. – 135 с.
22. Україна у цифрах у 2012 році. Статистичний збірник. – Державна служба статистики України. – К., 2013. – 249 с.

23. Шубала І. В. Аналіз макроекономічних чинників забезпечення ефективної зайнятості населення / І. В. Шубала // Статистика України. – 2012. – № 1 (56). – С. 34–40.

24. Хлівна І. В. Підвищення продуктивності праці та рівня доходів у сільських жителів / І. В. Хлівна / Ефективна економіка. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 351.83

М. П. БУБЛІЙ

УПРАВЛІННЯ ПЕРСОНАЛОМ ЯК ПРОЦЕС СТВОРЕННЯ ТА ВДОСКОНАЛЕННЯ СТРУКТУРНИХ ЕЛЕМЕНТІВ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ БАНКІВСЬКОЮ УСТАНОВОЮ

Узагальнено особливості організації управління персоналом у банківській сфері та процеси створення і вдосконалення структурних елементів системи управління банківською установою.

Ключові слова: управління персоналом, персонал банку, організація управління персоналом, система управління, людські ресурси.

The paper summarizes characteristics of human resource management in the banking sector and the processes of creation and improvement of the structural elements of a banking institution management system.

Key words: management, bank staff, organization of HR management, management system, human resources.

Економічні процеси, які відбуваються під час підприємницької діяльності в умовах ринкової економіки, характеризуються динамічністю протікання, великою кількістю та мінливістю факторів, що впливають на функціонування сучасних підприємств, банків, фірм і нерозривно зв'язані з управлінням персоналом, а також процесом творчості, що робить процес створення та вдосконалення структурних елементів системи управління складним і в той же час необхідним.

Питанням організації управління персоналом у банківській сфері присвячено чимало наукових робіт як вітчизняних, так і зарубіжних. Розробкою теоретичних засад управління персоналом займалися такі дослідники, як А. Алавердов, А. Бовтрук, О. Виханський, С. Думлер, А. Кібанов, А. Колот, О. Копилок, І. Лютий, А. Наумов, В. Храмов та ін. Віддаючи належне їх науковим напрацюванням з цієї проблематики, слід зауважити, що дослідження в напрямку управління персоналом банку мають загально науковий сенс і носять більш описовий характер. Однією з причин такої спрямованості досліджень є відсутність дієвого, науково обґрунтованого підходу і методу, на якому б базувався механізм моделювання і оцінки ефективності системи управління персоналом банку.

Метою даної статті є узагальнення особливостей організації управління персоналом у банківській сфері та процесів створення і вдосконалення структурних елементів системи управління банківською установою.

Як показує аналіз досвіду зарубіжних країн, у недалекому минулому напрямки конкурентної боротьби було зосереджено у сфері технічних нововведень, удосконаленні технологій. Сьогодні тим засобом, який гарантує успіх діяльності будь-якого сучасного підприємства (виробничого напрямку, фірми, банку), є ефективна організація управління персоналом.

У зв'язку з цим визначення сутності поняття “організація управління персоналом” також здобуває першорядного значення як для вітчизняної економічної науки управління, так і для господарської практики.

Перш ніж перейти безпосередньо до розгляду цього питання, на нашу думку, у першу чергу, має сенс визначити місце і роль управління персоналом у загальній системі управління сучасного підприємства або організації.

Відповідно до принципів системного підходу, управління будь-яким підприємством розглядається як сукупність елементів (підсистем), взаємозалежних (взаємодіючих) один з одним [8]. Кількість таких підсистем може бути різною і залежить від закладеної при декомпозиції концепції та цілей визначеної діяльності.

Так, одні автори в управлінні підприємством або організацією виділяють такі підсистеми, як управління діяльністю та управління людьми [14].

Інші – поділяють загальну систему на підсистему управління людським фактором і підсистему управління речовинними факторами (сировиною, машинами, енергією, капіталом) [13; 16].

Треті, розглядаючи управління підприємством або організацією як систему, закладають в основу класифікації відповідний ресурсний потенціал і при цьому визначають такі її складові: управління людськими ресурсами; управління матеріальними ресурсами; управління фінансовими ресурсами; управління технічними ресурсами; управління інформаційними ресурсами [11; 10].

Проте всі розглянуті вище варіанти структурування загальної системи управління більше відносяться до виробничих підприємств. Досліджуючи систему управління фінансової установи, наприклад, комерційного банку, як правило, виділяють такі елементи: управління персоналом; внутрішньо банківське управління; управління операціями [1; 2].

Утім, і на цьому фоні центральне місце все ж таки займають питання організації управління персоналом, які є найважливішою складовою частиною загального управління комерційним банком (рисунки).

Тобто, на нашу думку, проектування та організацію системи управління персоналом не можна відокремити від побудови загальної системи управління комерційним банком. Система управління персоналом є основою здійснення загальної та поточної діяльності банківської установи. Це пов'язано з тим, що перша включає не тільки функціональні підрозділи, які займаються роботою з персоналом, але й усіх лінійних керівників, керівників функціональних підрозділів, усіх працюючих. До того ж треба помітити, що задачі, які виникають під час управління персоналом, тісно взаємозалежні із завданням стратегічного, тактичного та оперативного розвитку банку. У свою чергу, це обумовлює побудову гнучкої організації управління персоналом, здатної забезпечити узгодження різноманітних напрямків банківської діяльності.

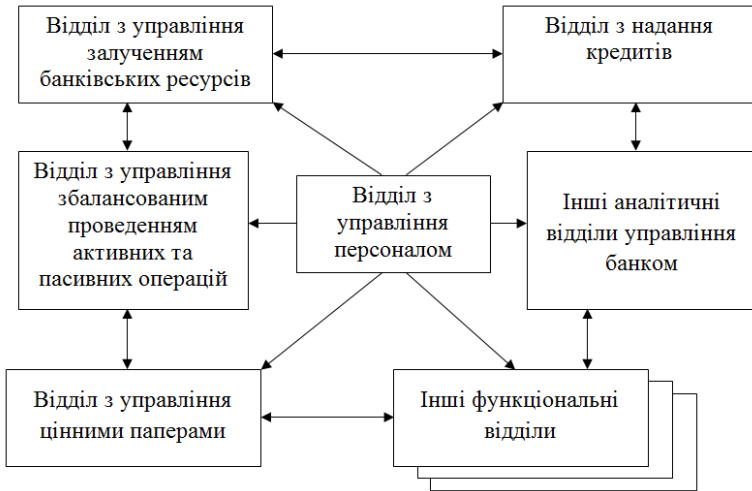


Рисунок. Місце управління персоналом банку в загальному управлінні організацією.

Поряд із цим ієрархічна узгодженість відповідних підсистем управління комерційним банком також залежить від закладеної при декомпозиції концепції та визначених цілей діяльності банку. Так, наприклад, перехід банку від стратегії, орієнтованої на “віготовлення” фінансових продуктів, до стратегії, орієнтованої на задоволення потреб клієнтів, передбачає радикального перепроєктування і зміни основних функцій діяльності банку. Відповідно вихід банку з метою продажу своїх послуг за рамки національних границь потребує при проектуванні організаційної системи банку врахування міжнародного фактора, тобто глобалізації у фінансовому бізнесі тощо. При цьому, з огляду на різноманіття систем управління підприємством, організацією або банком доцільно враховувати характерні види взаємодії між окремими підсистемами управління, а саме:

- взаємодію із зовнішнім середовищем;
- взаємодію на рівні “підсистема-підсистема”, яка реалізується за допомогою комбінацій різних підходів до структуризації загальної системи управління і виступає в рамках таких організаційних структур, як лінійної, функціональної, дивізійної, матричної;
- взаємодію на рівні “індивід-підприємство”, яка залежить від організаційної культури даної установи та додає підприємству “індивідуальні” або “корпоративні” риси [3].

Крім цього, слід зазначити, що в економічній літературі зустрічаються й інші варіанти структуризації системи управління сучасною організацією [5]. Однак кадрова як складова частина системи управління виділяється практично завжди, що не є випадковим.

Інакше кажучи, яким би не був перелік підсистем загального управління підприємством, організацією, банком, центральне місце в цій ієрархії завжди

займають питання організації управління персоналом. Це пов'язано з тим, що, маючи ефективно діючий колектив працівників, можна залучати і фінансові ресурси, і одержувати необхідну інформацію, і успішно справлятися з управлінням іншими видами ресурсів. Утім, так або інакше при вирішенні певних задач щодо управління персоналом необхідним є розгляд поняття “організація”. Важливість зосередження уваги на організації управління персоналом обумовлено, перш за все, тим, що, об'єкт і суб'єкт управління не виникають автоматично. Існує ще один, третій вид трудової діяльності – організація, яка й створює як об'єкт, так і суб'єкт управління [9, с. 6–7].

Поряд із цим слід зазначити, що успіх управління персоналом обумовлюється двома основними чинниками:

– здатністю підприємства чітко визначити, що (яка поведінка працівників) потрібно для досягнення його мети;

– здатністю визначити, які методи спонукають працівників на бажану поведінку.

Обидва ці завдання однаково важливі і складні, особливо в умовах постійних змін і потребують певної організації. До того ж для досягнення конкретної мети необхідно, щоб працівники мали конкретні фахові навички і використовували їх цілком певним способом. Інакше кажучи, необхідний певний тип виробничої поведінки.

Тобто доцільним є не тільки розгляд та визначення поняття “організація” окремо, а й у поєднанні із таким сполученням, як “організація управління персоналом”.

Наприклад, А. Файоль визначав, що організувати підприємство, значить, забезпечити його всім тим, що необхідно для його функціонування: сировиною, устаткуванням, грошима, персоналом [18].

Приблизно так же пише С. Думлер: “Організація виробництва – це порядок, що встановлюється на підприємстві та наказує визначені взаємини між усіма працівниками, їх взаємозв'язок, співпідпорядкованість і функції, тобто обов'язки і права. Організація передбачає взаємопов'язану, злагоджену роботу всього колективу працюючих і протікання виробничого процесу в заданому ритмі. Але цей порядок може порушуватися, виникають окремі неполадки та відхилення від встановленого ходу виробництва, з'являється необхідність корегування в діяльності, що відновлює порядок, порушені пропорції” [4, с. 4].

У термінологічному словнику Д. Розенберг дає таке визначення “наукової організації управління” (scientific management) – “термін, уведений Ф. Тейлором, включає підходи, спрямовані на підвищення ефективності праці, скорочення витрат, а також максимальне використання людських і матеріальних ресурсів” [12, с. 347].

В енциклопедичному словнику бізнесмена “Менеджмент, маркетинг, інформатика” зустрічається наступне визначення “організації управління” – “створення, утворення системи управління або внесення прогресивних змін у побудову і порядок функціонування раніше утвореної діючої системи управління [5, с. 499].

У наведених визначеннях однозначно прослідковується певний ланцюжок дій щодо організації управління, що одноставно обумовлює необхідність розгляду організації управління як деякого процесу. Це твердження засноване також на тому, що саме визначення слова “процес” має на увазі сукупність послідовних дій (наприклад, деяких видів діяльності) для досягнення будь-якого результату [5].

В. Храмов та А. Бовтрук визначають, що організація – це система, яка складається із сукупності упорядкованих, взаємопов'язаних, взаємодіючих частин цілого [17, с. 4–5].

При цьому відразу підкреслимо: поняття організації має декілька значень. З одного боку, це узагальнене поняття інститутів усіх форм власності – приватних і суспільних. З іншого боку, це поняття має інструментальний характер і описує систему формальних правил.

На неоднозначному розумінні поняття “організація” наголошує й А. Кібанов. Він зазначає, що “організація” – це [16]:

- внутрішня упорядкованість, погодженість, взаємодія більш-менш автономних частин цілого;
- сукупність процесів або дій, що ведуть до утворення й удосконалення взаємозв'язків між частинами цілого;
- об'єднання людей, що спільно реалізують програму або ціль та діють на основі визначених правил і процедур.

При цьому стосовно до питань управління персоналом, “організацію” можна розглядати з двох точок зору: структурної і поведінкової.

При структурному підході “організація” – систематизоване свідоме об'єднання людей, що переслідує досягнення визначених цілей, де чітко обумовлюються способи розподілу виробничих завдань, передачі повноважень і відповідальності.

При поведінковому підході “організація” припускає схему розподілу ролей, в рамках якої люди розподіляються по задачах, що сприяє досягненню цілей фірми.

Крім цього “організація” являє собою і соціальну систему, де люди спілкуються, встановлюють дружні відносини з тими, з ким разом працюють і розділяють інтереси.

З приводу сутності терміну “організація” також слід навести міркування М. Новікової, що при першому наближенні до з'ясування питання щодо сутності організації виявляється, що складність тут пов'язана не з тим, що ця категорія особлива, а з тим, що вона затягнута дуже мудрою семантичною завісою. Такі, наприклад, терміни “орган”, “організм”, “організація”, маючи загальний корінь, у той же час мають різне змістове значення. Слово “орган” походить від грецького слова “органон” – знаряддя, інструмент; “організм” – від французького слова *organ* – будь-яка жива істота, “організація” – від французького слова “*organisation*”, що саме відбулася від латинського “*влаштовую, повідомляю* стрункий вид [10, с. 25–26]. Але семантичний підхід до з'ясування сутності організації не дає відповіді на поставлене питання.

Крім цього латинське значення слова “організація” (влаштовую, повідомляю стрункий вид) наштовхує на думку розглядати його як наслідок, результатом якого є деяка визначена система. Тобто до поняття “організація” слід підходити як до універсального інструменту, виходячи з того, що під організацією розуміють як діяльність (створення структури, системи) і як результат (структуру, систему). До того ж структурування організації передбачає поєднання та розмежування певних завдань, їх носіїв (людей) і сфер діяльності (трудових процесів).

Тому більш сучасне тлумачення поняття “організація”, на думку автора, подано в роботі Дж. О'Шоннесі: “Під терміном “організація” керівники звичайно розуміють схеми адміністративної підпорядкованості, посадові інструкції та інші

структурні фактори організації. Однак теоретичне вивчення організації охоплює більш широке коло явищ, хоча структура займає центральне місце [9, с. 3]. Так, сучасний дослідник Д. П'ю пише: "Більш конкретно теорія організації може бути визначена як вивчення структури, функціонування й ефективності організацій, а також поведінка груп і окремих осіб усередині них" [9, с. 4].

Тобто більш повне визначення розглянутого предмета дослідження, а саме організації управління персоналом, повинно включати такі аспекти:

- групування задач з метою визначення видів робіт;
- групування видів робіт у сектори, відділи та більш великі підрозділи, наприклад, у відділення;
- делегування повноважень, розподіл відповідальності і визначення числа рівнів в ієрархії управління;
- створення організаційного клімату, який спонукає працівників вносити максимальний вклад у досягнення цілей організації;
- проектування систем управління, комунікацій, що забезпечує ефективність процесів прийняття рішень, контролю і координації.

До того ж сутність будь-якого явища розкривається в його функціях. Сутність організації управління персоналом також укладена в її функціях. Перш за все, в даному випадку організація виконує функції формування структури відповідної системи в період її створення, а також якісного удосконалення структури цієї системи вже в період її життєдіяльності на підставі відповідної оцінки її функціонування. При цьому слід помітити, що певним об'єктом організації є також структура відповідної системи і, зокрема, виходячи із завдань даного дослідження, структура системи управління персоналом комерційного банку. Тому правомірним буде твердження, що саму організацію можна характеризувати як процес створення певної структури системи і її якісного вдосконалення.

Виходячи з цього, на думку автора, можна зробити висновок, що організація управління персоналом – це, перш за все, процес створення системи управління персоналом організації. Разом із цим ще раз зауважимо, що сутність будь-якої діяльності як процесу можна охарактеризувати деяким переліком відповідних робіт (див. вище) або її складових елементів. Так, наприклад, відповідно до аналізу досліджень різних учених, зміст організації управління персоналом можна охарактеризувати наступним чином [6; 5]: створення систем управління персоналом; визначення потреби в персоналі з урахуванням стратегії розвитку підприємства; формування кількісного та якісного складу підприємства; адаптація та перепідготовка працюючих; стимулювання праці; оцінка діяльності персоналу.

До того ж висновок щодо розгляду організації управління персоналом як певного процесу повністю узгоджується із поняттям "організаційний розвиток", де під останнім більшість дослідників розуміє цілеспрямовані зміни, що проводяться в організації під впливом зовнішніх факторів і спрямовані на оптимізацію її діяльності [15; 16].

Крім цього, слід додати, що результатом структурування є, перш за все, певна організаційна структура, формування якої складається з організації структури та організації роботи. Під організацією структури розуміють розподіл виробничого процесу на елементи за принципом розподілу праці і координацію їх по вертикалі та горизонталі. Під організацією роботи розуміють структурування процесу праці

та дій у межах певної системи управління. При цьому на практиці організація структури та організація роботи тісно взаємопов'язані, оскільки робота здійснюється в межах певної системи управління, яка, до того ж, реалізується через структурування процесу праці, певної оцінки її ефективності [17, с. 4–5].

Таким чином, з погляду наведеного вище під організацією управління персоналом як певного процесу слід також розуміти процес планування чисельності персоналу та його розвитку, управління поведінкою та мотивацією, визначення ефективності управління персоналом та ін.

Тобто організація управління персоналом у цілому і комерційного банку, зокрема, являє собою процес створення системи управління банківським персоналом і внесення прогресивних змін у побудову та порядок функціонування раніше утвореної діючої системи управління персоналом.

Утім, для визначення окремих напрямків удосконалення організації управління персоналом на певних інтервалах економічного розвитку доцільним є проведення досліджень за статистичними даними за окремими підприємствами (у даному випадку комерційних банків), а також урахування специфіки структурування персоналу в банківській сфері.

Література:

1. *Алавердов А. Р.* Управление персоналом в коммерческом банке / А. Р. Алавердов. – М. : Соминтек, 1997. – 256 с.
2. Банківська справа : підручник для студ. вищ. навч. закл. / І. О. Лютий, А. С. Лютий, В. І. Лютий та ін. ; за заг. ред. І. О. Лютого. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2009. – 384 с.
3. *Виханский О. С.* Менеджмент: человек, стратегия, организация, процесс / О. С. Виханский, А. Н. Наумов. – М. : Изд-во МГУ, 1995. – 416 с.
4. *Думлер С. А.* Автоматизированные системы управления промышленным предприятием / С. А. Думлер. – М. : Экономика, 1966. – 202 с.
5. Енциклопедичний словник бізнесмена: Менеджмент, маркетинг, інформатика / за заг. ред. М. І. Молдованова. – К. : Техніка, 2003. – 856 с.
6. *Колот А. М.* Мотивація персоналу : підруч. / А. М. Колот. – К. : КНЕУ, 2008. – 337 с.
7. *Копилюк О. І.* Управління ресурсним потенціалом банків в умовах фінансової нестабільності : монографія / О. І. Копилюк, О. М. Музичка. – Львів : Ліга-прес, 2010. – 236 с.
8. *Мескон М. Х.* Основы менеджмента / М. Х. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоури ; [пер. с англ.]. – М. : Дело, 1994. – 464 с.
9. *О'Шонесси Дж.* Принципы организации управления фирмой / Дж. О'Шонесси. – М. : ООО “МТ Пресс”, 2001. – 296 с.
10. *Новікова М. М.* Технологія управління персоналом: теоретичні та методичні аспекти : монографія / М. М. Новікова, Л. О. Мажник. – Х. : ХНАМГ, 2012. – 215 с.
11. *Пономаренко В. С.* Модели управления персоналом корпораций / В. С. Пономаренко, А. И. Пушкарь. – Х. : ХГЭУ, 2007. – 232 с.
12. *Розенберг Д. М.* Бизнес и менеджмент. Терминологический словарь / Д. М. Розенберг. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 464 с.

13. Саакян А. К. Управление персоналом в организации / А. К. Саакян, Г. Г. Зайцев, Н. В. Лашманова. – СПб. : Питер, 2012. – 176 с.
14. Санталайнен Т. Управление по результатам / Т. Санталайнен, Э. Воутилейнен, П. Порейне. – М. : ПрогрессУниверс, 2011. – 214 с.
15. Спивак В. А. Организационное поведение и управление персоналом / В. А. Спивак. – СПб. : Питер, 2009. – 312 с.
16. Управление персоналом организации : учебник / под ред. А. Я. Кибанова. – 2-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2012. – 638 с.
17. Храмов В. О. Основи управління персоналом : навч.-метод. посіб. / В. О. Храмов, А. П. Бовтрук. – К. : МАУП, 2011. – 112 с.
18. Файоль А. Общее и промышленное управление / А. Файоль ; [пер. с фр.]. – М. : Контроллинг, 2008. – 154 с.

Надійшла до редколегії 09.09.2013 р.

УДК 658

В. О. КОСТЮК, О. В. БЛОСОРОЧКА

ФАКТОРНИЙ АНАЛІЗ ЧИСТОГО ПРИБУТКУ ВОДОПРОВІДНОГО ПІДПРИЄМСТВА

Обґрунтовано актуальність і необхідність дослідження та узагальнення чистого прибутку підприємства з використанням методики поетапного факторного аналізу, основою якого є індексна модифікація методу ланцюгових підстановок, яка передбачає застосовування у процесі обчислювальних операцій індекси факторних показників.

Ключові слова: чистий прибуток, факторний аналіз, водопровідне підприємство, економічні показники.

The article explains the urgency and necessity of the study and generalization of net profit using the technique of factor analysis of phase, which is based on a modification of the method of tape chain lookup, which provides for the application in the process of computing operations indexes of factorial indicators.

Key words: net profit, factor analysis, water-supply enterprise, economic indicators.

В умовах ринкової економіки прибуток відіграє важливу роль як головна мета підприємницької діяльності, створюючи базу економічного розвитку держави в цілому, будучи критерієм ефективності конкретної виробничої діяльності, основним внутрішнім джерелом формування фінансових ресурсів підприємства, що забезпечують його розвиток. Прибуток є головним джерелом зростання ринкової вартості підприємства, найважливішим джерелом задоволення соціальних потреб суспільства, а також основним захисним механізмом, що охороняє підприємство від загрози банкрутства.

Чистий прибуток є одним із найважливіших економічних показників, які характеризують кінцевий фінансовий результат виробничої діяльності підприємства. На нього впливає низка техніко-економічних і економічних чинників.

Саме для створення оптимальної величини прибутку необхідний глибокий і всебічний його аналіз, що й обумовило актуальність дослідження. Особливості управління прибутком підприємства за допомогою застосування факторного аналізу були розглянуті у роботах таких авторів, як В. Доля, Л. Ващенко, Т. Косова, Г. Савицька, П. Сухарев та ін. [1 – 3].

Проте, віддаючи належне існуючим теоретичним і методичним розробкам цих авторів, слід наголосити, що динаміка економічних умов потребує систематичного розширення й поглиблення теоретичних поглядів та вдосконалення механізму управління прибутком за допомогою використання факторного аналізу. Сучасні умови потребують більш детального підходу до цієї проблеми, який, спираючись на існуючі методології, враховував би специфіку розвитку економічних відносин в Україні, а також особливості формування, розподілу та використання прибутку на вітчизняних підприємствах.

Метою даної статті є дослідження та узагальнення методики факторного аналізу показника чистого прибутку підприємства на основі використання індексної модифікації методу ланцюгових підстановок.

Факторний аналіз прибутку – це методика комплексного системного вивчення та виміру впливу факторів на величину результативних показників.

Зміну будь-якого фінансово-економічного показника (у тому числі чистого прибутку) можна відобразити у вигляді математичної моделі. Математичну модель, як правило, представляють синтетичним показником (функцією) і чинниками (аргументами), які здійснюють вплив на цей показник.

Залежно від завдань аналізу й наявності економіко-статистичної інформації можна вивчати вплив на зміну чистого прибутку підприємства різної кількості факторів (двох, трьох тощо). Це означає, що у процесі факторного аналізу використовуються різноманітні розрахункові формули (моделі), які дають можливість у будь-який час визначити вплив тих чи інших чинників на зміну досліджуваного показника. Для обчислення впливу цих чинників на зміну досліджуваного показника чистого прибутку водопровідного підприємства пропонується використовувати поетапний факторний аналіз, основою якого є індексна модифікація методу ланцюгових підстановок, яка передбачає застосування у процесі обчислювальних операцій індекси факторних показників. Ураховуючи це, розглянемо спочатку методику двофакторного аналізу чистого прибутку водопровідного підприємства. Структурно-логічну модель цього показника в найбільш загальному вигляді, що відображає його взаємозв'язок з чинниками, які впливають на його зміну, зображено на рис. 1.

Виходячи з наведеної схеми взаємозв'язку (рис. 1), величину чистого прибутку можна представити у вигляді факторної моделі:

$$П = R * f.$$

Розрахунок абсолютного впливу цих чинників на зміну показника чистого прибутку пропонується здійснювати за такими формулами:

$$\Delta \Pi_R = \Pi_O * (I_R - I);$$

$$\Delta \Pi_f = \Pi_O * I_R (I_f - I),$$

де $\Delta \Pi_R$, $\Delta \Pi_f$ – абсолютний вплив на зміну чистого прибутку (Π) відповідно факторів “R” і “f”; Π_O – величина чистого прибутку водопровідного підприємства в базисному періоді; I_R , I_f – індекси факторних показників відповідно “R” і “f”.

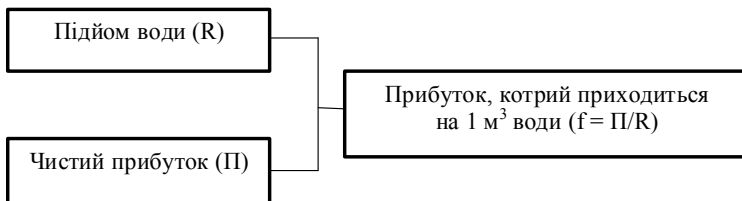


Рис. 1. Структурно-логічна модель двофакторного аналізу чистого прибутку

При більш детальному аналізі чистого прибутку можна прорахувати вплив і інших чинників на загальну зміну цього показника. З цією метою рекомендується розширити двофакторну модель аналізованого показника шляхом розкладання комплексного чинника “прибуток, котрий приходиться на 1 м³ води” на такі субфактори: коефіцієнт подання води в мережу (K) і прибуток, котрий приходиться на 1 м³ води поданої в мережу (R). У цьому випадку структурно-логічна модель факторного аналізу матиме вигляд, наведений на рис. 2.



Рис. 2. Структурно-логічна модель трьохфакторного аналізу чистого прибутку

З наведеної блок-схеми (рис. 2) випливає така математична модель чистого прибутку:

$$\Pi = R * K * m.$$

У цьому випадку розрахунок впливу зазначених вище чинників “R”, “K” і “m” на зміну досліджуваного показника пропонується здійснювати за такими формулами:

$$\Delta \Pi_R = \Pi_O * (I_R - I);$$

$$\Delta \Pi_K = \Pi_O * I_R (I_K - I);$$

$$\Delta \Pi_m = \Pi_O * I_R * I_K (I_m - I),$$

де $\Delta \Pi_K$, $\Delta \Pi_m$ – величина впливу чинників “K” і “m” на зміну аналізованого показника “Π”; I_K , I_m – відповідно індекси чинників “K” і “m”.

Якщо складний фактор “прибуток, котрий приходить на 1 м³ води поданої в мережу” розкласти на більш прості чинники: “коефіцієнт реалізації води споживачам” (f) і “прибуток, котрий приходить на 1 м³” (q), тоді отримуємо таку схематичну чотирифакторну модель аналізованого показника чистого прибутку (рис. 3).

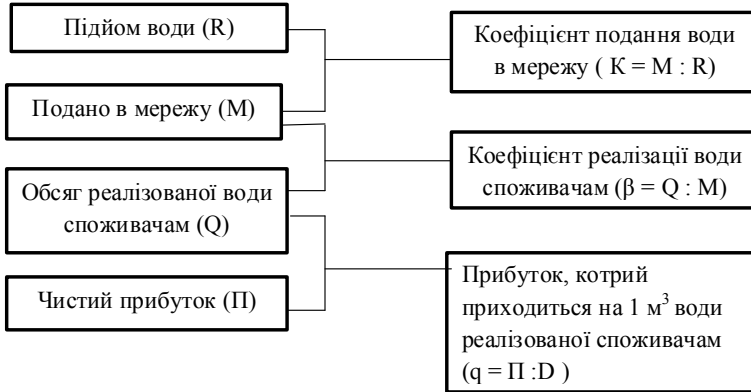


Рис. 3. Структурно-логічна схема чотирифакторного аналізу чистого прибутку

Виходячи з цієї схеми (рис. 3), вихідна розрахункова формула для факторного аналізу показника чистого прибутку матиме вигляд:

$$\Pi = R \cdot K \cdot \beta \cdot q.$$

Застосовуючи до цієї формули індексну модифікацію методу ланцюгових підстановок, роздільний вплив зазначених факторів “R”, “K”, “β”, “q” на загальну зміну показника чистого прибутку рекомендується обчислювати за такими розрахунковими формулами:

$$\begin{aligned} \Delta \Pi_R &= \Pi_0 \cdot (I_R - I); \\ \Delta \Pi_K &= \Pi_0 \cdot I_R \cdot (I_K - I); \\ \Delta \Pi_\beta &= \Pi_0 \cdot I_R \cdot I_K \cdot (I_\beta - I); \\ \Delta \Pi_q &= \Pi_0 \cdot I_R \cdot I_K \cdot I_\beta \cdot (I_q - I), \end{aligned}$$

де $\Delta \Pi_\beta$ і $\Delta \Pi_q$ – величина впливу чинників “β” і “q” на загальну зміну показника чистого прибутку; I_β, I_q – відповідно індекси факторів “β” і “q”.

При подальшому аналізі чистого прибутку можна зазначений вище чинник “прибуток, котрий приходить на 1 м³ води реалізованої споживачам” (q) розкласти на два наступні субфактори: середній тариф 1 м³ реалізованої води (t) і рентабельність об’єму продажу (p). У цьому випадку зв’язок між аналізованим показником чистого прибутку й чинниками, що впливають на його зміну, можна відобразити у вигляді структурно-логічної моделі, наведеної на рис. 4.

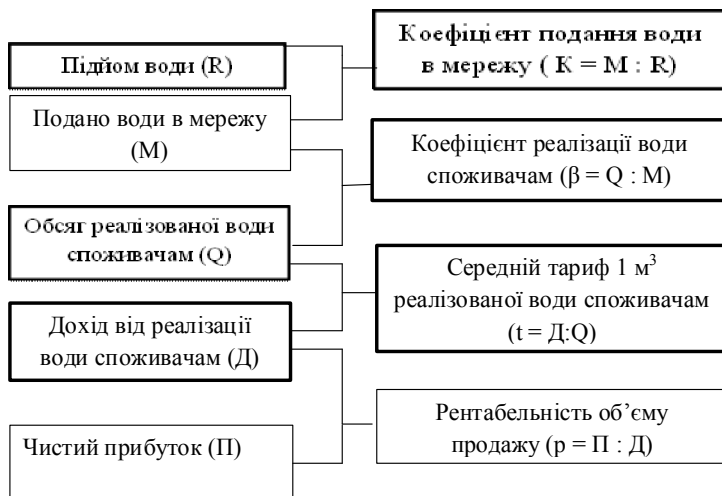


Рис. 4. Структурно-логічна схема п'ятифакторного аналізу чистого прибутку

З наведеної блок-схеми (рис. 4) впливає така мультиплікативна математична модель аналізованого показника чистого прибутку:

$$\Pi = R * K * \beta * t * p.$$

Якщо до цієї моделі застосувати індексну різновидність ланцюгових підстановок, то отримаємо такі розрахункові формули для обчислення абсолютного впливу наведених вище чинників на зміну досліджуваного показника чистого прибутку водопровідного підприємства:

$$\begin{aligned} \Delta \Pi_R &= \Pi_0 * (I_R - I); \\ \Delta \Pi_K &= \Pi_0 * I_R (I_K - I); \\ \Delta \Pi_\beta &= \Pi_0 * I_R * I_K (I_\beta - I); \\ \Delta \Pi_t &= \Pi_0 * I_R * I_K * I_\beta (I_t - I); \\ \Delta \Pi_p &= \Pi_0 * I_R * I_K * I_\beta * I_t * (I_p - I), \end{aligned}$$

де $\Delta \Pi_t$, $\Delta \Pi_p$ – величина абсолютного впливу чинників “t” і “p” на зміну чистого прибутку; I_t , I_p – відповідно індекси факторів “t” і “p”.

Сумарний абсолютний вплив зазначених чинників дорівнює загальному абсолютному приросту аналізованого показника.

Наведена методика поетапного факторного аналізу показника чистого прибутку водопровідного підприємства дозволяє розкласти даний статистичний показник на складові аналітичних показників, представити у вигляді окремих математичних моделей, визначити вплив найважливіших чинників на його загальну зміну за будь-який період роботи підприємства, дослідити окремі тенденції такого впливу за останні 3-5 і більше років, обґрунтувати відповідні управлінські рішення при розробці стратегії розвитку конкретного господарства і тактики її досягнення.

Література:

1. Доля В. Т. Экономический анализ: теория и практические методики : учебное пособие / В. Т. Доля. – К. : Кондор, 2003. – 208 с.
2. Організація і методика економічного аналізу : навч. посіб. / Т. Д. Косова, П. М. Сухарев, Л. О. Ващенко [та ін.]. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 528 с.
3. Савицька Г. В. Економічний аналіз діяльності підприємства : навчальний посібник / Г. В. Савицька. – К. Знання, 2004. – 654 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 351.83 : 323 : 364.14

О. М. КУЛИК

СТРУКТУРНО-ФУНКЦІОНАЛЬНИЙ МЕХАНІЗМ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СІМЕЙНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано умови й особливості, визначено етапи формування структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні, запропоновано напрямки його удосконалення.

Ключові слова: структурно функціональний механізм, державна сімейна політика, соціальна політика, гендерна рівність.

The article analyzes the conditions and characteristics, defined stages of the structural and functional mechanism for implementation of the state family policy in Ukraine, it is proposed areas for improvement.

Key words: the structural and functional mechanism, the state family policy, the social policy, gender equality.

В умовах ринкових і демократичних трансформацій, розвитку інформаційного суспільства в Україні суттєво змінилися традиційні шлюбно-сімейні відносини. Тривала внутрішня соціально-економічна криза (1990-х рр.), світова фінансова криза (2008-2009 рр.) негативно позначилися на інститутах сім'ї та шлюбу. Вищезазначене обумовило виокремити сімейну політику в один із пріоритетних напрямків державної соціальної політики, актуалізувало необхідність наукового супроводу її формування та реалізації.

Зміни у структурі інституту сім'ї в умовах постіндустріального суспільства в розвинених демократичних країнах викликали потребу розробки концептуальних засад і понятійного апарату сімейної політики (Ш. Зіммерман, М. Ганслі Теренс, Ш. Камерман, А. Кан; Б. Пфау-Еффінгер) [29; 33]; погіршення демографічної ситуації в Росії наприкінці ХХ – на поч. ХХІ ст. спричинили соціологічні дослідження з питань оптимізації сімейної політики на державному та муніципальному рівнях, організації профілактичної роботи з сім'єю і дітьми (А. Антонов, А. Артюхов, А. Вишневський, Т. Гурко, С. Дармодехін, О. Дорохіна, В. Єлізаров, М. Мацковський, В. Медков Г. Сініцина, А. Харчев, Г. Цинченко, Ж. Чернова). У зв'язку зі зростанням рівня

бідності сімей з дітьми та молодих сімей в Україні в умовах переходу до ринкової економіки українські вчені також звернулися до методології дослідження сімейної політики (С. Вакуленко, В. Довженко, Т. Кондратюк, Л. Мельничук, І. Семенець-Орлова, С. Толстоухова, І. Чеховська) [3; 5; 7; 30; 32], молодіжної сімейної політики (О. Балакірева, Ю. Галустьян, В. Захарченко, Т. Медіна, С. Ничипоренко, Л. Ковальчук) [6; 9], державної політики соціальної підтримки сім'ї (А. Авчухова, Н. Семке, Г.-М. Саппа) [1; 31]. Останнім часом все більше уваги приділяється проблемі правового забезпечення державної сімейної політики (В. Деріга, О. Михайленко, Л. Пасека) [2; 8; 10]. Разом із тим залишається поза увагою дослідників структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики в Україні.

Метою статті є дослідження особливостей формування структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні та пропозиції щодо його удосконалення.

На початковому етапі формування структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні відбувалося під впливом радянської спадщини. Під час перебування Української Радянської Соціалістичної Республіки у складі Радянського Союзу ні на союзному рівні, ні на республіканському не існувало центрального органу влади, який би займався проблемами формування та реалізації сімейної політики. Разом із тим сімейне життя громадян, зокрема керівників державних установ, управлінців знаходилося під пильним контролем Комуністичної партії. Тому функції центрального органу влади з питань сімейної політики виконувала існуюча спеціальна комісія ЦК Компартії України по роботі серед жінок.

Сучасні дослідники під поняттям “сімейна політика” розуміють комплекс юридичних норм, дій і засобів, що здійснюються державою з метою створення сприятливих умов для сім'ї, її виникнення, правильного функціонування і здійснення нею всіх важливих суспільних ролей [30], коло питань про соціальну політику в інтересах дітей та сім'ї [5, с. 68]; цілісну систему заходів соціального, економічного, правового, організаційного характеру, спрямованих на удосконалення функціонування соціального інституту сім'ї загалом, а також на поліпшення життєдіяльності окремих сімей [3, с. 6]; на підтримку інституту сім'ї, сімейного способу життя [4], на дітородні орієнтації сімей [1, с. 130], на матеріальну підтримку сімей з дітьми, створення необхідних матеріальних умов для утримання та виховання дітей, попередження чи подолання бідності, поєднання професійного та сімейного життя як жінкам, так і чоловікам [7, с. 434]; виокремлюючи “державну молодіжну сімейну політику”, метою якої є її розвиток, соціальний захист і забезпечення гідних умов для виконання її соціальних і демографічних функцій [9, с. 5], диференціюючи сімейну політику та політику по відношенню до жінок і дітей [32, с. 471].

У незалежній Україні першою структурою, яка опікувалася питаннями сім'ї, стала Комісія Верховної Ради УРСР у справах жінок, охорони сім'ї, материнства і дитинства, утворена ще в 1990 р. Питаннями захисту інтересів сім'ї та дітей займалося Міністерство праці за участі ще вісім міністерств: економіки, освіти, охорони здоров'я, соціального забезпечення, статистики, у справах молоді і спорту, фінансів, юстиції [15]. Функції цих міністерств щодо поліпшення становища жінок, сім'ї, охорони материнства й дитинства окреслювали коло питань, які, по суті, відносилися до сфери сімейної політики. Цей структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики

характеризувався нагромадженням низки структур, яким частково належали функції захисту інтересів сім'ї.

Спеціальний орган державного управління, який би займався питаннями захисту сім'ї, в незалежній Україні був відсутній до липня 1996 р. Поштовхом до зміни структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні стала інституалізація сімейної політики як одного з напрямків соціальної політики держав загального добробуту. За рішенням ООН 1994 р. був названий Міжнародним роком сім'ї [5, с. 68; 30]. Правда, в Україні сфера сімейної політики в широкому розумінні так і не була визначена в 1994 р. Наприклад, створені у Верховній Раді України другого скликання дві парламентські комісії, – з питань охорони здоров'я, материнства і дитинства, та з питань молоді, спорту і туризму, – до компетенції яких входило питання сімейної політики, не містили у своїх назвах поняття “сім'я”.

Закон України “Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей” (січень 1995 р.) окреслював функції зазначених органів державного управління питаннями соціального захисту дітей і профілактики серед них правопорушень. Саме такі завдання стояли перед центральним органом виконавчої влади, що мав забезпечувати формування та реалізацію державної політики у сфері сім'ї та дітей [24, ст. 1].

Проблеми з демографічною ситуацією в країні, викликані соціально-економічною кризою, спонукали українську владу у квітні 1995 р. створити консультативно-дорадчий орган при Президентові України – Комітет у справах жінок, материнства і дитинства [19]. Проте назва зазначеного Комітету, як і раніше, не містила термінів “сім'я, сімейна політика”. До його функцій належали, зокрема, підготовка рекомендацій щодо формування державної політики, спрямованої на поліпшення становища жінок, заохочення материнства, забезпечення здорового, всебічного розвитку дітей, а також участь у підготовці проектів законів, указів і розпоряджень Президента України в галузі поліпшення становища жінок, забезпечення їм рівних прав і можливостей, захисту інтересів сім'ї та дітей, проблем поліпшення демографічної ситуації [25]. Цікаво, що до сфери сімейної політики вже в 1995 р. увійшли питання гендерної рівності.

З кінця 1995 р. Кабінет Міністрів України почав утворювати Комітет у справах неповнолітніх, а з травня 1996 р. місцеві державні адміністрації – служби у справах неповнолітніх. Явними недоліками цього структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні можна вважати: відсутність управлінських функцій Комітету у справах жінок, материнства і дитинства при Президентові України, неузгодженість функціональної взаємодії його з Комітетом у справах неповнолітніх Кабінету Міністрів України.

На базі вищезазначених структур (Комітетів) Указами Президента України було утворено Міністерство України у справах сім'ї та молоді як центральний орган виконавчої влади (у липні 1996 р.), визначалися його функції (грудень 1996 р.): забезпечення проведення в життя державної політики з питань сім'ї, жінок, молоді та дітей, здійснення керівництва дорученою йому сферою управління, несення відповідальності за її стан і розвиток [18; 27]. Уперше в назві центрального органу влади з питань захисту інтересів сім'ї з'явилось слово “сім'я”. Представляється, що зміни структурно-функціонального механізму реалізації

державної сімейної політики в Україні обумовлені ухваленням Конституції України, у ст. 51 якої проголошувалося, що “сім’я, дитинство, материнство та батьківство охороняються державою”.

Можна визначити перший етап формування (етап становлення) структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики з грудня 1991 р. (відсутність органу державного управління у справах сім’ї) до липня 1996 р. (створення Міністерства України у справах сім’ї та молоді; формування багатосекторної моделі сімейно-молодіжного відомства).

З 1996 р. можна зазначити початок нового якісного етапу формування структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні. У країні закріплювалася багатосекторна модель сімейно-молодіжного відомства. Протягом 1997 р. утворювалися управління у справах сім’ї та молоді в обласних, Київській і Севастопольській міських державних адміністраціях, відділи у справах сім’ї та молоді районних, районних у містах Києві та Севастополі державних адміністраціях, служби у справах неповнолітніх на всіх зазначених регіональних і місцевих рівнях, а також обласні центри соціальних служб для молоді та соціальні служби на рівні районів в областях і містах Києві та Севастополі та на муніципальному рівні.

Нові зміни у структурно-функціональному механізмі реалізації державної сімейної політики в Україні відбулися наприкінці 1990-х – поч. 2000 рр. У березні 1999 р. Міністерство України у справах сім’ї та молоді було реорганізовано в Державний комітет України у справах сім’ї та молоді, який підпорядковувався Кабінету Міністрів України та мав займатися реалізацією державної політики з питань сім’ї, жінок, дітей і молоді. У травні 2000 р. цю структуру об’єднали з Державним комітетом України з фізичної культури і спорту та Державним комітетом України по туризму, на базі чого було утворено єдиний центральний орган влади – Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України. Хоча серед функцій цього комітету значилася й “участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики з питань дітей, молоді, жінок, сім’ї” [14, п. 1, 3, 4]), проте слово “сім’я” з його назви зникло. Більше того, розширення функцій центрального органу управління сферою сімейної політики за рахунок питань фізичної культури, спорту, туризму знизило ефективність його діяльності. Це примусило владу через півтора року повернутися до попереднього структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики.

З метою підвищення ефективності цілісної державної соціальної політики, спрямованої на поліпшення становища сімей, молоді та дітей, у листопаді 2001 р. Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України було реорганізовано в Державний комітет України у справах сім’ї та молоді [28]. У січні 2003 р. до функцій вищезазначеного спеціально уповноваженого органу виконавчої влади була додана зовсім нова функція – попередження насильства в сім’ї [13].

У лютому 2004 р. структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики знову зазнав змін. Крім відновленої назви “Міністерства” (замість “Державного комітету”) [21], відбувається чергова реформа його функцій. Повноваження: та завдання Міністерства України у справах сім’ї, дітей та молоді окреслили сферу сімейної політики: формування та забезпечення реалізації

державної політики з питань сім'ї, дітей та молоді, демографічних процесів, рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї [26, п. 1, 3]. До сімейно-молодіжної проблематики зазначеного міністерства додалися питання опіки (піклування) над дітьми та усиновлення дітей [26, п. 8, 4]. По суті, багатосекторну модель цього відомства було розширено за рахунок подальшого збільшення питань зі сфери соціального захисту дітей.

Проте вже через рік, у лютому 2005 р., до повноважень центрального органу державного управління з питань сімейної, молодіжної політики, соціального захисту дітей були додані питання фізичної культури і спорту. Була відновлена спроба повернутися до невдалого досвіду 2000 р. Так, Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді було об'єднано з Державним комітетом України з питань фізичної культури і спорту, реорганізуючись у Міністерство України у справах молоді та спорту [20]. У назві міністерства знову було втрачено слово "сім'я" при збереженні за ним завдань захисту сім'ї. Проте вже через півроку Указом Президента України від 18 серпня 2005 р. воно було відновлено у назві: Міністерство України у справах молоді та спорту перейменовано у Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту [22].

Через 10 місяців після набрання чинності Закону України "Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків" (січень 2006 р.) [16] у Положенні про Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту вдруге після 1995 р. з'явилося словосполучення "гендерна рівність" [12, п. 1] і низка завдань, пов'язаних з її досягненням [12, пп. 9–17 п. 4]. При тому коло визначених повноважень цього міністерства з 2005 р. залишалось занадто широким: участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики з питань сім'ї, дітей, молоді, фізичної культури та спорту, усиновлення, демографічних процесів, рівності прав та можливостей жінок і чоловіків, попередження насильства в сім'ї [12, п. 3].

З метою оптимізації системи центральних органів виконавчої влади у грудні 2010 р. відбулася реорганізація Міністерства України у справах сім'ї, молоді та спорту [23]. Питання, що стосувалися сімейної сфери, були вилучені з його компетенції та передані до повноважень Міністерства соціальної політики України. Останнє перетворювалося на головний орган у системі центральних органів виконавчої влади з формування та забезпечення реалізації державної соціальної політики, зокрема з питань сім'ї та дітей, надання адресної соціальної допомоги вразливим верствам населення, у тому числі малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків; попередження насильства в сім'ї [11, п. 1, пп. 6, 10–12 п. 3, пп. 5 п. 4]. Слід зазначити, що в 2011 р. структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики зазнав суттєвих перетворень. Так, крім докорінної реорганізації структури органів державного управління сферою сімейної політики змінюються й функції зазначеного механізму державного управління. Уже усталена багатосекторна модель сімейно-молодіжного відомства з елементами політики соціального захисту дітей була реформована за рахунок вилучення молодіжної проблематики. Проте новостворена модель сімейної політики не обмежилася напрямками формування та реалізації державної політики щодо демографічного розвитку, у тому числі підвищення рівня народжуваності та розвитку сім'ї, попередження насильства в сім'ї, а також щодо забезпечення рівних прав і можливостей жінок і чоловіків. За

оновленого підходу сімейна політика доповнилася напрямками суто соціального спрямування: соціальної допомоги вразливим верствам населення, у тому числі малозабезпеченим і багатодітним сім'ям, виплат компенсацій сім'ям з дітьми, потерпілим унаслідок Чорнобильської катастрофи, соціальної підтримки молодих сімей, сімей, які перебувають у складних життєвих обставинах і багатодітних сімей, соціальної роботи з сім'ями та дітьми, соціального захисту сімей потенційних усиновителів, опікунів, піклувальників, прийомних батьків, батьків-вихователів [11, п. 4]. У місцевих органах соціального захисту створюються комітети, що займаються розробленням і виконанням спеціальних програм сімейної політики [31, с. 234].

Отже, з липня 1996 р. до грудня 2010 р. простежується другий етап формування структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні, який характеризується експериментами з розвитку й збагачення його наступними функціями: до сімейно-молодіжної проблематики додаються питання фізкультури і спорту (травень 2000 р.), насильства в сім'ї (січень 2003 р.), опіки, усиновлення (липень 2004 р.), досягнення гендерної рівності (січень 2006 р.).

Передача в грудні 2010 р. – квітні 2011 р. функцій формування та реалізації сімейної політики Міністерству соціальної політики України, зміна моделі сімейної політики через роз'єднання сімейної та молодіжної проблематики в повноваженнях відповідних центральних органів влади засвідчило новий етап у розвитку структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики. Передбачається, що сучасний структурно-функціональний механізм реалізації державної політики у зазначеній сфері дуже скоро виявить свою недієздатність і неефективність.

Створення Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України (грудень 2010 р.), а потім окремого Міністерства молоді та спорту України (з липня 2013 р.), передача завдань формування й реалізації сімейної політики Міністерству соціальної політики України розірвало функціональний тандем, що створювався з 1996 р. у вигляді багатосекторної моделі сімейно-молодіжного центрального органу влади. Роз'єднання у різних відомствах соціальної і гуманітарної функцій може призвести до розв'язання проблем сімейної політики за так званим “першим варіантом” (у Державній цільовій соціальній програмі підтримки сім'ї до 2016 р.), що передбачає здійснення заходів щодо матеріальної підтримки соціально незахищених верств населення та надання соціальних послуг сім'ям, які опинились у складних життєвих обставинах, з приводу насильства в сім'ї [17]. Недоліком такого підходу є подальший розвиток системи державної допомоги, яка не мотивує людину до самостійного розв'язання проблем у власній сім'ї.

Нагальним представляється чергова зміна нинішнього структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в напрямку відновлення багатосекторної моделі сімейно-молодіжного відомства з метою відновлення гуманітарної складової в його функціях. Наявність виховної функції в зазначеному структурно-функціональному механізмі сприятиме розв'язанню проблем сімейної політики за, так званим, “другим варіантом” (у Державній цільовій соціальній програмі підтримки сім'ї до 2016 р.). Перевагою останнього є полегшення ціннісної трансформації ставлення молоді до створення та функціонування сім'ї, запровадження ефективного механізму взаємодії та соціального партнерства сім'ї, громадськості та держави [17].

Отже, третій етап формування структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні розпочався з грудня 2010–2011 рр., характеризується ліквідацією багатосекторної моделі центрального органу влади з питань сімейної політики.

Таким чином, протягом 22 років структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики в Україні зазнав частих як структурних (більше, ніж 10 разів), так і функціональних (7 разів) змін. Можна виділити три якісні етапи його формування: 1) становлення (грудень 1991 – липень 1996 р.); 2) розвитку багатосекторної моделі сімейно-молодіжного відомства, збагачення останнього різноманітними функціями (липень 1996 р. – грудень 2010 р.); 3) ліквідації багатосекторної моделі центрального органу влади з питань сімейної політики (з грудня 2010 р. – квітня 2011 р. – дотепер). Проте й досі структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики в Україні знаходиться на стадії формування, має незавершений характер. Він потребує подальшого удосконалення в напрямку відновлення багатосекторної моделі сімейно-молодіжного відомства з поєднанням соціальної і гуманітарної складових у його функціях.

Подальші розвідки будуть присвячені дослідженню напрямків удосконалення структурно-функціонального механізму реалізації державної сімейної політики в Україні, аналізу досвіду розвинених держав з відповідної проблеми.

Література:

1. *Авчухова А. М.* Державна політика соціальної підтримки сімей з дітьми та основні шляхи її вдосконалення / А. М. Авчухова // Стратегічні пріоритети : наук.-аналіт. щокварт. зб. ; НІСД. – 2012. – № 2(23). – С. 129–137.
2. *Дерега В. В.* Нормативно-правові засади державної сімейної політики в Україні / В. В. Дерега // Актуальні проблеми державного управління, педагогіки та психології : зб. наук. пр. Херсонського національного технічного університету. – 2013. – № 1. – С. 59–63.
3. *Вакуленко С. М.* Оптимізація сімейної політики в умовах сучасного українського суспільства : автореф. дис. ... к.соц.н. : спец. 22.00.04 «Спеціальні та галузеві соціології» / С. М. Вакуленко. – Х., 2007. – 20 с.
4. *Кац М. М.* Державна сімейна політика України як чинник стабілізації суспільства [Електронний ресурс] / М. М. Кац // Гілея: науковий вісник : зб. наук. пр. – К., 2012. – Вип. 60. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_gum/Gileya/2012_60/Gileya60/F44_doc.pdf.
5. *Кондратюк Т.* Інтелектуальні передумови світової практики провадження сімейної політики держави / Т. Кондратюк // Інвестиції: практика та досвід. – 2011. – № 13. – С. 67–70.
6. *Медіна Т.* Молода сім'я як об'єкт соціальної політики держави / Т. Медіна // Соціальна політика і соціальна робота. – 2001. – №1. – С. 13–24.
7. *Мельничук Л. М.* Європейський досвід реалізації сімейної політики / Л. М. Мельничук // Університетські наук. записки. – 2007. – № 4 (24). – С. 423–427.
8. *Михайленко О. В.* Законодавче забезпечення державної сімейної політики в Україні / О. В. Михайленко // Грані : наук.-теорет. і громад.-політ. альм. ; Дніпропетр. нац. ун-т ім. Олеся Гончара ; Об-ня громадян “Центр соц.-політ. дослідж.”. – 2013. – № 7 (99) – С. 122–126.

9. Ничипоренко С. В. Молодіжна сімейна політика в Україні: формування та шляхи реалізації: автореф. дис. ... к.е.н. : спец 08.00.07 “Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика” / С. В. Ничипоренко. – К., 2008. – 20 с.

10. Пасека Л. Нормативно-правове забезпечення механізмів державного управління у сфері сімейної політики / Л. Пасека // Ефективність державного управління: зб. наук. пр. ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Вип. 31; за заг. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. – С. 191–198.

11. Положення про Міністерство соціальної політики України: Указ Президента України від 6 квітня 2011 р. №389/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.president.gov.ua/documents/13360.html>.

12. Положення про Міністерство України у справах сім’ї, молоді та спорту: постанова Кабінету Міністрів України від 8 листопада 2006 р. № 1573 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1573-2006-%D0%BF>.

13. Про внесення змін до пункту 4 Положення про Державний комітет України у справах сім’ї та молоді: Указ Президента України від 09.01.2003 р. № 7/2003 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/U007_03.html.

14. Про Державний комітет молодіжної політики, спорту і туризму України: Указ Президента України від 31 травня 2000 р. № 740/2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/740/2000>.

15. Про Довгострокову програму поліпшення становища жінок, сім’ї, охорони материнства і дитинства: постанова Кабінету Міністрів України від 28.07.1992 р. № 431 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/431-92-%D0%BF>.

16. Про забезпечення рівних прав та можливостей жінок і чоловіків: Закон України від 08.09.2005 р. № 2866-IV// ВВР України. – 2005. – № 52. – Ст. 561.

17. Про затвердження Державної цільової соціальної програми підтримки сім’ї до 2016 року: постанова Кабінету Міністрів України від 15.05.2013 р. № 341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/341-2013-%D0%BF>.

18. Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України: Указ Президента України від 26.07.1996 р. № 596/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/596/96>.

19. Про Комітет у справах жінок, материнства і дитинства: Указ Президента України від 08.04.1995 р. № 287 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/287/95>.

20. Про Міністерство України у справах молоді та спорту: Указ Президента України від 26.02.2005 р. № 381/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/381/2005>.

21. Про Міністерство України у справах сім’ї, дітей та молоді: Указ Президента України від 06.02.2004 р. № 166/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/166/2004>.

22. Про Міністерство України у справах сім’ї, молоді та спорту: Указ Президента України від 18.08.2005 р. № 1176/2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1176/2005>.

23. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09.12.2010 р. № 1085/2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/12584>.
24. Про органи і служби у справах дітей та спеціальні установи для дітей : Закон України // ВВР України. – 1995. – № 6. – Ст. 35
25. Про Положення про Комітет у справах жінок, материнства і дитинства : Указ Президента України від 16.05.1995 р. № 377 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/377/95>.
26. Про Положення про Міністерство України у справах сім'ї, дітей та молоді : Указ Президента України від 30.07.2004 р. № 852/2004 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/852/2004>.
27. Про Положення про Міністерство України у справах сім'ї та молоді : Указ Президента України від 04.12.1996 р. № 1164/96 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1164/96>.
28. Про реорганізацію Державного комітету молодіжної політики, спорту і туризму України : Указ Президента від 22.11.2001 р. № 1132/2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1132/2001>.
29. *Пфау-Эффингер Б.* Культурные перемены и семейная политика в Восточной и Западной Германии [Электронный ресурс] / Б. Пфау-Эффингер. – Режим доступа : http://www.dipsm.org.ua/files/2008/11/6-b_pfau-effinger_78-87.pdf.
30. *Семенець-Орлова І. А.* Сімейна політика: проблема наукової дефініції [Електронний ресурс] / І. А. Семенець-Орлова. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/7_NMIW_2011/Politologia/7_74867.doc.htm.
31. *Семке Н. М.* Державна сімейна політика в Україні / Н. М. Семке, Г.-М. М. Саппа // Право і безпека. – 2012. – 5 (47). – С. 233–236.
32. *Чеховська І. В.* Співвідношення соціальної і сімейної політики: деякі теоретичні і практичні аспекти / І. В. Чеховська // Право та управління. – 2011. № 1. – С. 465–474.
33. *Zimmerman Sh. L.* Family Policies and Family Well-being: The Role of Political Culture / Zimmerman Sh. L. – Sage, 1992. – 344 p.

Надійшла до редколегії 18.11.2013 р.

УДК 614.2:369.032

А. О. НАДТОЧІЙ

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ОРГАНІЗАЦІЙНО-ЕКОНОМІЧНОГО МЕХАНІЗМУ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз організаційних та економічних засад функціонування системи охорони здоров'я в Україні. Виділено основні проблеми в галузі охорони здоров'я. Означено перспективні напрями реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова: фінансування галузі охорони здоров'я; медичні послуги, обов'язкове медичне страхування.

The analysis of institutional and economic foundations in health care system in Ukraine has been done. The basic problem in health care system has been allocated. The main directions of reform of health care system in Ukraine have been designated.

Key words: health care financing, medical services, compulsory medical insurance.

Попри задеклароване право громадян на безоплатну медичну допомогу в державних і комунальних закладах охорони здоров'я (ст. 49 Конституції України) воно не реалізується повною мірою через те, що сьогодні держава не має можливості фінансувати весь обсяг медичних послуг. Брак коштів негативно позначається на функціонуванні всієї системи охорони здоров'я, починаючи від занедбаного стану закладів охорони здоров'я, застарілості обладнання, низького рівня оплати праці медичного персоналу, що відбивається на стані здоров'я громадян.

Рівень здоров'я української нації продовжує погіршуватися, про що свідчить не тільки високий рівень смертності і поширення хвороб серед населення, але й збільшення кількості новонароджених з різними вродженими вадами, збільшення випадків важких, невиліковних і хронічних хвороб серед дітей і молоді.

Ситуація ускладнюється ще й тим, що широкі верстви населення (як непрацездатні, так і працюючі) неспроможні забезпечити себе якісними ліками і вчасною медичною допомогою через низький рівень життя.

У сучасних умовах розвитку українського суспільства виникла гостра необхідність реформувати організаційно-економічний механізм функціонування системи охорони здоров'я відповідно до зростаючих потреб населення в медичній допомозі і одночасно забезпечити контроль за якістю надання медичних допомоги та послуг за існуючого рівня фінансових можливостей держави.

Дослідженням питання удосконалення системи охорони здоров'я України займаються такі науковці, як Ю. Гришан, А. Гук, Д. Карамішев, В. Лехан, У. Маттіла, В. Рудий, Г. Слабкий, В. Черненко та ін. Поліпшення стану системи охорони здоров'я шляхом упровадження обов'язкового медичного страхування пропонують у своїх працях Т. Попченко, В. Лукович, С. Бортнік та ін. С. Біляєв розглядає питання забезпечення якості медичної допомоги шляхом фінансування медичних установ методом глобального бюджету. На політичний аспект і вплив світових тенденцій на реформування медичної галузі вказує Т. Семігіна.

Попри значне коло питань, що розглядаються науковцями, недостатньо опрацьованими лишаються організаційні і економічні засади функціонування системи охорони здоров'я за умов необхідності реформування медичної галузі.

Метою статті є визначення напрямів реформування організаційно-економічного механізму функціонування системи охорони здоров'я задля поліпшення якості надання медичних послуг населенню.

Рівень здоров'я нації залежить від багатьох факторів: рівня життя населення, якості продуктів харчування, способу життя, екологічної ситуації, стану системи охорони здоров'я тощо.

Внесок системи охорони здоров'я можна дослідити, порівнявши показники стану здоров'я українців і жителів Європейського Союзу [10, с. 6]. Так, рівень захворюваності і рівень смертності від деяких хвороб у рази перевищує середній рівень відповідних показників ЄС.

І хоча виникнення хвороби багато в чому залежить від умов існування людини – попередження настання смерті – одна з головних функцій охорони здоров'я. В Україні смертність від туберкульозу в 19 разів вища ніж у країнах ЄС, від раку – у 2 рази, від церебрально-васкулярних хвороб – у 2,5 рази, від ішемічної хвороби серця – у 5,2 рази, від хвороб системи кровообігу – в 3 рази.

Тож, сьогодні система охорони здоров'я України не виконує на належному рівні своїх функцій. Що також опосередковано виявляється в демографічній кризі (абсолютне зменшення чисельності населення за рахунок природного скорочення з 1991 р. по 2012 р. склало 5,6 млн осіб (майже 11% населення); збільшенні поширеності хвороб, у тому числі і соціальних; збільшенні коефіцієнту смертності у працездатному віці, особливо чоловічого населення тощо.

Погіршення здоров'я нації відображається і на економічному розвитку країни, оскільки зменшується кількість працездатних людей, збільшуються видатки бюджету на утримання непрацездатних за станом здоров'я громадян, зростають особисті витрати населення на медичні послуги і медикаменти.

Проблеми в галузі охорони здоров'я України пов'язані із хронічною недостатністю фінансування та загострюються у зв'язку з особливістю побудови організаційно-економічного механізму надання медичних послуг, що зберігся з часів Радянського Союзу.

Так, є декілька рівнів надання медичної допомоги.

I. Первинна медико-санітарна допомога (далі – ПМСД) організована за дільнично-територіальним принципом: територія району поділена на дільниці з певною кількістю населення, що закріплюється за дільничним лікарем (дільничний терапевт, дільничний педіатр, сімейний лікар), який і стає ключовою фігурою в наданні ПМСД. На сьогодні до структури ПМСД включаються територіальні дорослі і дитячі поліклініки, поліклінічні відділення медико-санітарних частин, жіночі консультації, сільські лікарські амбулаторії, амбулаторні відділення сільських дільничних лікарень [9, с. 44–46].

II. Вторинна допомога – це амбулаторні послуги, що надають спеціалізованими кабінетами (відділеннями) територіальних поліклінік і поліклінічних відділень міських лікарень, дитячих лікарень, центральних районних лікарень, стоматологічні поліклініки, поліклінічні відділення диспансерів;

III. Третина медична амбулаторна допомога – це стаціонарна допомога, що надається закладами обласного рівня [9, с. 50–53].

При цьому не існує чіткого розподілу служб первинного і вторинного рівнів надання допомоги, до того ж населення має, відповідно до статті 6 Основ законодавства про охорону здоров'я [2], права вільного вибору лікаря, методів лікування і закладу лікування, тобто має можливість самостійно звертатись до вузьких спеціалістів без направлення дільничних терапевтів або сімейних лікарів. Користуючись цим правом пацієнти самі формують свої медичні маршрути, що часто призводить до того, що рівень обслуговування пацієнтів не відповідає важкості їх стану та перебігу захворювання (у 65,9 % випадків звернень), медична допомога надається на більш високому рівні, ніж це необхідно (43,2 %) [9, с. 46]. Така ситуація також може свідчити про низький рівень кваліфікації дільничних лікарів, що не дозволяє професійно вирішувати всі проблеми первинного медичного обслуговування населення.

Головна ідея організації первинної допомоги за дільнично-територіальним принципом полягала в наблизненні медичної допомоги до місця проживання або роботи населення, довготривалості і наступності в обслуговуванні пацієнтів, можливості комплексного проведення профілактичних, лікувальних, і реабілітаційних заходів, диспансерного нагляду [9, с. 46]. Головна увага мала приділятися профілактиці захворювань. Натомість сьогодні маємо ситуацію, коли 58,2 % звертань за медичною допомогою кваліфікуються як несвоєчасні [9, с. 45]. Несвоєчасними вони є через обмежену економічну доступність медичної допомоги (46,1 % пацієнтів виділили наявність доплат за медичні послуги як головну причину відкладання звертань). Як наслідок, 50 – 70 % хворих госпіталізуються в терміновому порядку, зростає частка важких і занедбаних випадків захворювання, які потребують витратного стаціонарного лікування.

Система стаціонарної допомоги сформована за ієрархічним принципом – госпітальна допомога за головними спеціальностями повинна надаватися на вторинному рівні в центральних районних і міських лікарнях, а високоспеціалізована для хворих з особливими складностями і тяжкими захворюваннями у стаціонарах третинного рівня – лікарнях обласного рівня, міжрегіональних і республіканських центрів [9, с. 51].

На сучасному етапі межі між вторинним і третинним рівнем розмиті. Пацієнти самостійно звертаються за допомогою, очікуючи, що на більш високому рівні медична допомога буде більш кваліфікованою. Так, у 35,7 % випадків госпіталізовані до обласних лікарень потребували надання допомоги в закладах вторинного рівня [9, с. 51].

В Україні фінансування громадських закладів охорони здоров'я (державних і комунальних) здійснюється шляхом виділення бюджетних асигнувань на складений кошторис на наступний рік з прийнятим переліком статей видатків, який регламентується Міністерством фінансів України. Складаючи кошторис, лікувальна установа (заклад) користується нормативами, якими визначається кількість медичного персоналу залежно від кількості наявних ліжок для стаціонарів або кількість відвідувань для поліклініки [8, с. 54–55]. Структура видатків на медичну установу приблизно така: 60 – 65 % заробітна плата медичного персоналу, 6 – 10 % – комунальні платежі, 22 % – придбання медикаментів, харчування для хворих (для стаціонарів), 10 % – придбання і ремонт медичного обладнання, капітальний ремонт [10, с. 6; 8, с. 54–55].

Користуючись міжнародною термінологією фінансування стаціонарної допомоги, в Україні здійснюється на основі валових показників потужності – кількості ліжко-днів, на які встановлено нормативи забезпечення лікарями і молодшим медичним персоналом. Прив'язка фінансування до ліжко-днів сьогодні, в умовах недофінансування, призводить до того, що у лікарень виникає прагнення забезпечити завантаження ліжкового фонду незалежно від реальних потреб населення в стаціонарній допомозі. Дані табл. 2 [10, с. 5] свідчать, що валові показники потужності системи в Україні перевищують Європейські – кількість лікарень, кількість ліжок. Довшим, порівняно з країнами ЄС, є і період тривалості лікування у стаціонарах, що швидше говорить про зацікавленість лікарів у перебуванні хворих на лікарняних ліжках, ніж про якість і необхідність лікування у стаціонарі. Відтак, у медичного персоналу немає економічної зацікавленості у скороченні тривалості лікування в стаціонарі, у підвищенні якості медичного

обслуговування, відсутні стимули до пошуку нових форм надання медичної допомоги, які будуть альтернативою стаціонарам [8, с. 45].

Таблиця 2

Показники системи охорони здоров'я України та Європейського Союзу

<i>Показники</i>	<i>Україна</i>	<i>ЄС</i>
Лікарні на 100000 осіб	5,62	3,04
Лікарняні ліжка на 100000 осіб	868,33	584,16
Лікарі на 100000 осіб	301,6	317,76
Терапевти на 100000 осіб	31,78	97,57
Рівень госпіталізації в стаціонарах на 100	21,61	18,05
Стаціонарні хірургічні процедури на рік, на 100000 осіб	5334,69	6785,82
Середня тривалість лікування в стаціонарах, всі лікарні (днів)	13,5	9,25

Фінансування первинної медико-санітарної допомоги (амбулаторної допомоги) організовано також на основі валових показників потужності – кількості відвідувань, що, у свою чергу має, такі ж негативні наслідки як і фінансування стаціонарів за показниками потужності: прагнення до нарощування ресурсних показників, економічна незацікавленість медичних працівників у поліпшенні здоров'я населення, проведенні профілактичних заходів, раціональному використанні ресурсів [8, с. 44].

Сьогодні фахівці констатують проблеми в галузі функціонування вітчизняної системи охорони здоров'я, які зумовлені навіть не стільки недостатнім фінансуванням галузі, стільки специфікою механізму фінансування, коли акцент робиться на кількості, а не на якості надання послуг.

Особливістю сучасного стану фінансування галузі є те, що 40 % її дохідної частини складають особисті витрати населення [7]. Існування тіньових схем фінансування (оплата здійснюється безпосередньо під час одержання медичних послуг) призводить до того, що бідні та малозабезпечені верстви населення страждають через відсутність можливості отримати необхідну медичну допомогу. Крім того, тіньові схеми викривляють ставлення медичних працівників до пацієнтів, розмежовуючи їх відповідно до категорій економічної теорії на платоспроможний попит та неплатоспроможний.

Так, за даними Державного комітету статистики України, середньодушові доходи населення в 2011 р. розподілись таким чином: у 12,6 % населення дохід не перевищував прожиткового мінімуму, у 58 % населення доходи були у межах від одного до двох прожиткових мінімумів, і лише в 29,4% населення доходи були більше двох прожиткових мінімумів. Такі дані свідчать про те, що більшу половину населення країни можна віднести до малозабезпечених, тобто таких, що не мають можливості заплатити за своєчасну та якісну медичну допомогу.

Але є ще одна проблема, обумовлена специфікою медичної послуги – навіть ті пацієнти, які здійснюють особисті платежі, не можуть бути впевнені у

якості наданих медичних послуг, оскільки більшість з них не може оцінити необхідності того чи іншого лікування та його якості [10, с. 6].

Переведення галузі в режим напівлегального госпрозрахунку є великою загрозою, адже галузь охорони здоров'я в особі кожного конкретного медичного працівника має дбати про відновлення і збереження найціннішого ресурсу держави – людського, а не про власний економічний інтерес. Здоров'я – це не економічна категорія, а його охорона – це суспільне благо, що має надаватись державою.

Сьогодні, на жаль, очевидно, що держава не в змозі забезпечити виконання ст. 6 Конституції стовідсотково. Ситуація загострюється ще й тим, що рівень зношеності основних фондів системи охорони здоров'я перевищив 50 %, заміна морально застарілої медичної техніки і обладнання не перевищує 1,5 % на рік (урозвинених країнах 10 – 12 % на рік) [8, с. 45–46]. Такий стан речей у системі охорони здоров'я вимагає зважених рішень і рішучих дій з боку органів державної влади.

Реформа галузі охорони здоров'я почала обговорюватись досить давно: у 2000 р. прийнято Концепцію розвитку охорони здоров'я населення України [3], у 2002 р. на вищому рівні спільним зусиллями Європейської комісії проекту Tacis Bisto “Ознайомлення з досвідом країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я” та Комітету Верховної Ради України з питань охорони здоров'я, материнства і дитинства було вивчено досвід країн Європи та запропоновано напрями реформування галузі в Україні [6]. Конкретні кроки були прийняті нещодавно і лише як апробація у декількох областях країни.

Основними проблемами медичної галузі України було визнано:

1) відсутність зв'язку між розміром фінансування і результатами діяльності закладу. Розмір фінансування медичної установи залежить від кількості ліжок, а не від якості наданої послуги;

2) недостатній об'єм фінансування галузі.

У сучасних умовах розвитку українського суспільства, попри важкий стан галузі охорони здоров'я, неможливо очікувати кардинального збільшення фінансування за рахунок державного або місцевих бюджетів, тож головна увага має бути приділена зміні принципів фінансування галузі.

Результатом діяльності лікарень є лікування, тож і оцінюватись має процес лікування та його результат: кількість пролікованих пацієнтів, кількість днів госпіталізації, кількість хірургічних втручань, витрати на лікування. Кількісні показники надають основу для визначення одиниці оплати послуг лікарні, тобто за що платити [10, с. 7].

Більшість іноземних радників і вітчизняних науковців схиляються до переходу від інтегрованої системи медичного обслуговування, що діє на адміністративній основі (модель Семашка), до інтегрованої, але контрактної моделі фінансування [5; 8; 9].

Контрактна модель розглядає медичну галузь як таку, що надає специфічні послуги. Оскільки медична послуга має свою специфіку – тільки спеціалісти можуть визначити необхідний обсяг і відповідну структуру такої специфічної послуги, то у відносинах “пацієнт-лікар” з'являється третя сторона – замовник послуг. У ролі замовника послуг можуть виступати органи місцевого самоврядування (в окремих випадках – фонд соціального страхування), які представляють інтереси населення, формують вимоги щодо обсягу і якості

медичної допомоги [9, с. 112], і яким надається функція контролю відповідності та якості наданих медичних послуг у кожному окремому випадку.

Передумовою запровадження контрактної моделі є перехід на договірні відносини між покупцями та постачальниками медичних послуг, тобто фактично застосування механізму публічних (державних) закупівель. Таким чином, виникає необхідність надання медичним закладам різного рівня певного юридичного і економічного статусу, що дасть їм права ведення господарської діяльності, а фінансуватись вони будуть залежно від обсягу і якості наданих медичних послуг. При цьому оплата первинної допомоги має здійснюватись на основі подушного нормативу медичної допомоги (тобто сімейні лікарі терапевти отримують платню за кількість прикріплених пацієнтів за територіальним принципом), а вторинна і третинна допомога буде фінансуватись за принципом глобального бюджету (рис. 2) [8, с. 65].

Відповідно до методу глобального бюджету лікарні отримують фіксований річний бюджет під узгоджений обсяг робіт. Сторони домовляються про обсяг річного бюджету і узгоджений обсяг робіт під час переговорів, однак, не оговорюються методи досягнення результатів. Таким чином, адміністрація лікарні отримує стимули до покращання роботи, оскільки в разі залишку коштів, вона може використати їх на власний розсуд в рамках моніторингу виробничих процесів.

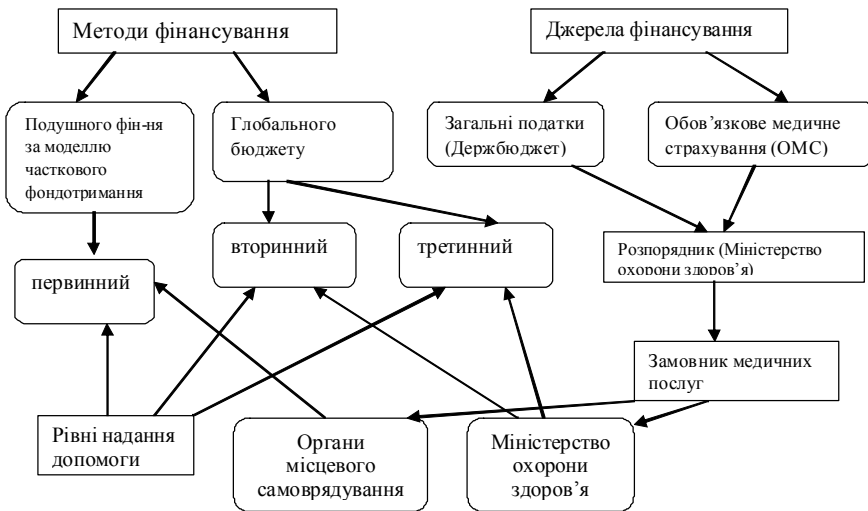


Рис. 2. Модель інтегрованої системи фінансування медичної допомоги

Цей підхід вимагає запровадження сучасного обліку на рівні лікарні, а з боку замовника послуг – постійного моніторингу якості наданих послуг. Рівень оплати не залежить від кількості ліжок або потужностей лікарні, а лише від результату діяльності. Існує певний ризик того, що кількість хворих виявиться більшою ніж узгоджений обсяг робіт, що може спричинити зниження якості, або відмову в лікуванні внаслідок “переповнення /перевантаження”, або появи черг, списків.

Взагалі вимірювання якості послуг у системі охорони здоров'я є складним завданням, оскільки стан здоров'я пацієнта при виписці залежить від факторів, що знаходяться поза межами впливу лікарні, як-от: особисті схильності, супутні захворювання, стиль життя тощо. Якщо говорити про якість медичних послуг у межах лікарні, то вона залежить від декількох факторів:

- внутрішньої (клятва Гіппократа) та зовнішньої мотивації (оплата праці) лікарів та медичного персоналу – якщо оплата праці медичного персоналу недостатня, то вона може призводити до викривлення внутрішньої мотивації і тоді відбувається зниження якості наданих медичних послуг;

- ефекту впливу на репутацію (рівень доходів лікарень залежить від реального попиту пацієнтів);

- відповідальності за протизаконні дії (відповідальність за шкоду, заподіяну внаслідок зниження якості лікування) [10, с. 9].

Щодо другої проблеми – недостатності фінансування галузі, – то на сьогодні офіційне фінансування галузі здійснюється на 20 % за рахунок Держбюджету, і на 80 % – з місцевих бюджетів. Додатковим джерелом надходжень більшість науковців [6; 8; 9] називають упровадження обов'язкового медичного страхування (ОМС), що по суті означає перехід від бюджетної моделі фінансування галузі до бюджетно-страхової. При цьому виникає необхідність чіткого розмежування рівнів надання медичної допомоги (первинний, вторинний, третинний) і запровадження базового стандарту якості загальнодоступної медичної допомоги.

Про базовий стандарт якості йшлося ще в Концепції розвитку охорони здоров'я 2000 р., в якій зазначено, що базовий стандарт – це забезпечення населення загальнодоступною медичною допомогою в межах визначеного організаційного рівня надання медичної допомоги та гарантованого обсягу його медикаментозного і технологічного забезпечення [3]. У Концепції також зазначено, що розмежування різних рівнів буде визначено медико-технологічними стандартами надання медичної допомоги і буде здійснюватись державний контроль за дотриманням означених стандартів на кожному рівні. Проте конкретизації і запровадження цих стандартів у медичну практику досі не відбулось.

Визначення базового стандарту має окреслити той реальний обсяг медичної допомоги, який буде надаватись безкоштовно відповідно до державних гарантій надання безоплатної медичної допомоги, тобто врахувати як фінансові можливості держави на даному етапі соціально-економічному розвитку, так і базові найпоширеніші потреби населення у медичній допомозі.

При цьому слід взяти до уваги побоювання німецьких експертів відносно того, що впровадження додаткового соціального внеску на загальнообов'язкове на медичне страхування призведе до ще більшої тінізації бізнесу [10, с. 2].

Галузь охорони здоров'я привертає до себе особливу увагу через ту роль, яку вона відіграє у підтриманні і відновленні рівня здоров'я населення. Добрий стан здоров'я – одне із найважливіших передумов і факторів, що впливають на працездатність населення, його продуктивність, а відтак, і на конкурентоспроможність людських ресурсів. Тобто органам державної влади необхідно активізувати свої зусилля для усунення неформальних фінансових відносин лікарів і пацієнтів.

Недостатній рівень фінансування галузі призводить до того, що ні потенційні пацієнти, ні медичні працівники не відчувають себе соціально захищеними, не мають впевненості у завтрашньому дні. Вирішення цієї ситуації неможливе без зміни організаційно-економічного механізму функціонування галузі охорони здоров'я.

На нашу думку, необхідно, перш за все, змінити механізм фінансування галузі – запровадити показники якості наданих медичних послуг і контроль якості наданих послуг. Другою необхідною умовою є істотне підвищення рівня фінансового забезпечення медичних закладів і медичного персоналу, в тому числі і за рахунок запровадження механізму медичного страхування, перевівши неофіційні платежі населення у правове поле, наділяючи і пацієнтів і медичний персонал відповідними правами, обов'язками і відповідальністю.

Подальшими розвідками в даному напрямку можуть бути обґрунтування необхідності запровадження механізму обов'язкового медичного страхування та розробка змістовного наповнення сфер відповідальності всіх суб'єктів, залучених до замовлення і надання медичних послуг (органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фонд медичного страхування, медичні установи, медичний персонал тощо).

Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/254к/96-вр>.
2. Основи законодавства про охорону здоров'я : Закон України від 19.11.1992 р. № 2801-12. – Електронний ресурс. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2801-12>.
3. Концепція розвитку охорони здоров'я населення України : Указ Президента України № 1313/2000 від 07.12.2000 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1313/2000>.
4. Біляєв С. С. Методологічні аспекти формування глобального бюджету як перспективної системи фінансування установ охорони здоров'я / С. С. Біляєв [Електронний ресурс]. – Режим доступу : archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/Nvbdfa/2012_1/bilayev.pdf.
5. Державна політика фінансування галузі охорони здоров'я в Україні / [Д. В. Кармишев, О. Є. Вашеv, А. С. Немченко, Б. О. Волос] // Державне будівництво. – 2007. – № 1. – Ч. 1. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/2/02.pdf>.
6. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України. К., 2002 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/documents/virtual_library/14_reviewbook_uk.pdf.
7. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ України на 2010 – 2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>.
8. Кармишев Д. В. Фінансування охорони здоров'я : навч. посіб. для слухачів заочної форми навчання за спеціальністю “Державне управління” та спеціалізацією “Управління охороною здоров'я” / Д. В. Кармишев, А. С. Немченко, О. Є. Вашеv. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 76 с.
9. Основні шляхи подальшого розвитку системи охорони здоров'я в Україні ; за заг. ред. В. М. Лехан, В. М. Рудого. – К. : Вид-во Раєвського, 2005. – 168 с.
10. Реформування принципів фінансування лікарень в Україні / Інститут Економічних та Політичних Консультаций в Україні ; Німецька Консультативна група при Уряді України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ier.com.ua/ua/publications/policy_briefing_series/?pid=1278.

Надійшла до редколегії 25.11.2013 р.

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ: ПРОБЛЕМИ ОЦІНКИ

Зроблено аналіз оцінки результатів діяльності органів державного фінансового контролю в Україні. Порівняно вітчизняний досвід оприлюднення результатів діяльності контролюючих органів із закордонним. Запропоновано напрями, за якими повинні визначатися критерії оцінки результатів діяльності органів державного фінансового контролю, що відображаються в офіційних звітах.

Ключові слова: фінансовий контроль, діяльність органів контролю, офіційний звіт, результат, критерій оцінки.

The analysis of evaluation of public financial control authorities' performance in Ukraine has been conducted. Comparison of domestic and foreign experiences of public exposure of control authorities' performance has been made. The areas, by which to establish criteria for evaluation of public financial control authorities' performance, presented in official reports, have been suggested.

Key words: financial control, activity of control authorities, official report, result, evaluation criteria.

Фінансовий контроль є важливою складовою державного управління. Використання фінансових ресурсів країни визначає її добробут у цілому. Саме тому контроль за використанням державних ресурсів є важливим важелем управління державою. У зв'язку з цим виникають питання оцінки результативності державних контролюючих органів.

Питання оцінки результату набувають актуальності в сучасних реаліях. Оцінити діяльність будь-якого органу можливо лише за результатом здійснення такої діяльності, але складним залишається визначення критеріїв оцінки. Теоретичні аспекти державного фінансового контролю знайшли місце в роботах Ф. Бутинця, О. Василика, Н. Вітвицької, О. Віхрова, Л. Гуцаленко, В. Дерія, Л. Діканя, Є. Калюги, М. Карліна, М. Коцупатрого, І. Лопушинського, А. Страннікова, А. Шпига, Г. Шредера, С. Юргелевича та ін. Значна кількість публікацій у цьому напрямку свідчить про актуальність і важливість теми, а також розширює межі досліджень, породжує додаткові питання, які потребують більш досконалого вивчення.

Мета статті – установити напрями визначення критеріїв оцінки результатів діяльності органів державного фінансового контролю.

Здійснюючи оцінку результату, часто вказують на ефективність діяльності тому, що ці поняття взаємопов'язані. Ефективність роботи доводять позитивним результатом. Якщо мета досягнута, то результат позитивний, якщо результат позитивний – робота ефективна.

Варто звернути увагу на теоретичний аспект питання ефективності контролю. Існують принципи контролю, і одним з них є принцип ефективності. А також є низка ознак, що відрізняє ефективний контроль від неефективного (рис. 1).



Рис. 1. Ознаки ефективного контролю [8, с. 23]

Ознаки дають можливість спрямувати роботу контролюючого органу таким чином, щоб він не обтяжував звичної діяльності підконтрольного. Крім того, слід зазначити, що сама контролююча діяльність здійснюється для досягнення мети підконтрольного об'єкта, а не задля контролю.

Більшість органів в Україні, що здійснюють фінансовий контроль, звітують про результати контролю за величинами, що характеризують виявлені порушення. Постає головне питання: високий показник фінансових порушень – це позитивний чи негативний результат? Відповісти на це питання однозначно не можливо. З одного боку, контролюючий орган, який виявив значну кількість порушень, доводить свій професіоналізм і карає порушника за поверхневе ставлення до своїх обов'язків, з іншого боку, якщо контролюючий орган не знаходить суттєвих порушень, то це означає, що підконтрольний суб'єкт сумлінно виконує свої обов'язки, а контролюючий орган лише формально функціонує. У першому випадку, позитивний результат – у контролюючого об'єкта, а негативний – у підконтрольного, а в другому – навпаки. І позитивний, і негативний – це результат діяльності органу. Але така оцінка дається в кожному окремому випадку і для кожної окремої структури в системі державного управління, але з точки зору науки необхідно встановити показник результативності для системи в цілому.

Оскільки контроль направлений на запобігання повторення порушень, то для органів держави основним завданням стає спрямування підконтрольних об'єктів до стабільного функціонування та успішного виконання покладених на них обов'язків.

Для України на даному етапі розвитку державотворення важливим може стати досвід передових країн світу. Зокрема, для визначення критеріїв контролю можна скористатися досвідом Японії, який, виходячи зі звіту Ревізійної ради держави, дозволяє ввести критерії за принципом справедливого розподілу благ. Так, В. Тарнай, у своїх публікаціях з аналізу даного питання, стверджує, що японський науковець Shinji Yamashige в статті “Аудит адміністративної діяльності з точки зору справедливості” досліджує вплив аудиту адміністративної діяльності (ААД) на висвітлення проблем справедливого розподілу благ у державі. Автор зазначає, що так само, як приватні компанії готують звітність для акціонерів, так і уряд повинен готувати якісний та доступний звіт про свою діяльність для громадян. Він посилається на дослідника Miyaokawa і наголошує на тому, що ААД з погляду справедливості повинен давати відповідь на питання, чи справедливо розподіляються витрати та вигоди від політики між різними соціальними верствами? [7]. В. Тарнай, аналізуючи роботи японських науковців, акцентує увагу на тому, що в їх дослідженнях розглядаються два основних питання: який розподіл благ вважати справедливим та які витрати та вигоди і яких соціальних груп мають бути порівнюваними. Далі автор класифікує політику уряду на чотири групи: 1) політика забезпечення суспільними благами; 2) податкова політика та надання субсидій; 3) політика управління активами; 4) регуляторна політика і досліджує дотримання принципу справедливості в кожній з груп [7]. Тому для оцінки діяльності контролюючих органів в Україні доцільно використовувати ідеї японських науковців, які, за твердженням В. Тарнай, розглядаючи проблему справедливості розподілу благ, вказують на необхідність прийняття законів, які зобов'язали б уряд готувати дані, що відображали б стан регіонального, національного розподілу суспільних благ у державі, зміни в податковому навантаженні, давати оцінку реформам у податковій системі й системі соціального забезпечення та забезпечувати роз'яснення кожного податку і субсидії чи регуляторного акта, що не захищає інтереси певних груп і може бути виправданий з точки зору ефективності та справедливості [7]. У цьому випадку завданням аудиту є не звітування перед суспільством про кількість виявлених порушень, а оприлюднення інформації, яка дає повну картину розподілу суспільних благ.

Якщо перевести цей досвід на площину українських реалій, то можна сказати, що в нашій країні також надається звіт про розподіл благ, але між державними установами для їх успішного функціонування та виконання своїх обов'язків перед громадянами. Загальна картина розподілу державних коштів представлена Законом України “Про Державний бюджет”. Крім того, майже кожна державна установа має офіційний сайт, де оприлюднює результати своєї діяльності, тому можна сказати, що український уряд також надає інформацію про суспільний розподіл благ. Однак така інформація є складною для аналізу, вона не містить єдиного підходу у висвітленні і неповна в конкретних питаннях, які цікавлять громадян. Тому не лише прозорість діяльності уряду, а насамперед, контролюючих органів повинна стати пріоритетом.

Тобто ефективність контролю залежить також від реалізації основних його принципів. Так, А. Бондаренко у своїй статті доводить, що одним із головних принципів діяльності всіх державних органів є принцип законності. Законність – це конституційний принцип, який конкретизується в інших законних актах. Фінансовий контроль сприяє реалізації принципу законності у сфері фінансової

діяльності [3]. Якщо цей принцип реалізується в повній мірі, контролюючими органами викриваються різного роду порушення фінансової дисципліни. Тобто фінансовий контроль є важливим засобом забезпечення законності фінансової діяльності. Його основним завданням є перевірка дотримання законодавства з фінансових питань, своєчасності і повноти надходження коштів до відповідних фондів, запобігання фінансовим порушенням тощо [3]. Принцип законності є безперечною умовою здійснення фінансового контролю в правовій державі. Але на фінансовий контроль впливають також й інші чинники, які можна виявити, проаналізувавши офіційні звіти органів державного фінансового контролю.

Оцінка діяльності органів фінансового контролю в Україні на сьогодні здійснюється за показниками, що відображені в офіційних звітах, наприклад таких, що оприлюднюються органами Державної фінансової інспекції України (ДФІУ). Існує низка критеріїв, за якими характеризують результати проведених контрольних заходів. Це фінансові порушення, що призвели до втрат, у тому числі недоотримано фінансових ресурсів, незаконних витрат, нецільове використання бюджетних коштів та матеріальних ресурсів, недостач; а також інші порушення, пов'язані зі заниженням в обліку вартості активів, сум боргових зобов'язань, лишки товарно-матеріальних цінностей тощо.

Показники, отримані в ході контрольного заходу, виступають у фінансовому вираженні. Це дає змогу оцінити результат, порівняти його з попереднім показником та з результатами колег з метою аналізу діяльності органу в цілому. Фінансове вираження завжди є зручним для наглядної презентації, є доступним і зрозумілим. Розглянемо цей підхід в оцінюванні на прикладі Державної фінансової інспекції.

Так, аналізуючи звіти цього органу, визначимо основні показники, за якими оцінюється результативність його діяльності. Найперше контрольні заходи, проведені органами Держфінінспекції, направлені на оцінку незаконного та нецільового використання державних ресурсів, виявлення інших бюджетних правопорушень. Зокрема, звіт за I півріччя 2013 р. вказує на порушення фінансово-господарської дисципліни майже на 3,2 тис. підприємств, установ і організацій, або 95,8 % з перевірених [4]. Тобто іде кількісна оцінка підконтрольних об'єктів, які допустили порушення. Найбільш розповсюдженими серед порушень, що виявляє контролюючий орган, є незаконне і не за цільовим призначенням витрачання бюджетних коштів під час виконання державних цільових програм, завищення вартості будівельних, ремонтних робіт, послуг, матеріальних цінностей. Численними є також випадки безоплатного надання в користування природних і матеріальних ресурсів, реалізації товарів і послуг за заниженими цінами, заниження розмірів орендної плати тощо [4]. Крім того, органами Держфінінспекції виявляються факти незаконної передачі державного та комунального майна суб'єктам недержавної форми власності, а також недостач, безпідставного списання та неоприбуткування коштів і матеріальних цінностей. Усі ці порушення і є показниками, за якими оцінюється результативність діяльності контролюючого органу.

Також аналіз звіту фінінспекції за I півріччя 2013 р. вказує такий показник, як втрати фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму понад 2,1 млрд грн у результаті виявлення порушень на понад 3,1 тис. підприємств, установ і організацій усіх форм власності [5]. Крім того, аналізується окремо незаконне і нецільове витрачання коштів і матеріальних цінностей, що за даними того джерела

відбулося на понад 3 тис. об'єктах контролю з недостачею на загальну суму майже 1,2 млрд грн (або 56,1 % від загальної суми виявлених порушень, що призвели до втрат) [4]. Тобто знов оцінюється і кількість підприємств, що здійснили порушення, і сама кількість порушень, і їх матеріальне (кількісне) вираження.

Показником, який не завжди є однозначним у виявленні порушень фінансовими контролюючими органами, є втрачена можливість отримати належні доходи. Унаслідок реалізації товарів, робіт і послуг за заниженими цінами, безоплатного надання в оренду природних і матеріальних ресурсів тощо бюджетами всіх рівнів, бюджетними установами та організаціями, підприємствами іноді втрачається можливість отримати належні доходи. Так, за звітом, що аналізується, ця цифра становить майже 931,8 млн грн (43,9 %). Співвідношення зазначених порушень наведено на рис. 2 [5]. Однак виникає питання, чи завжди кваліфікація інспекторів дає можливість об'єктивно оцінити, що втрачену можливість, а значить чи може бути цей показник показником об'єктивного контролю.

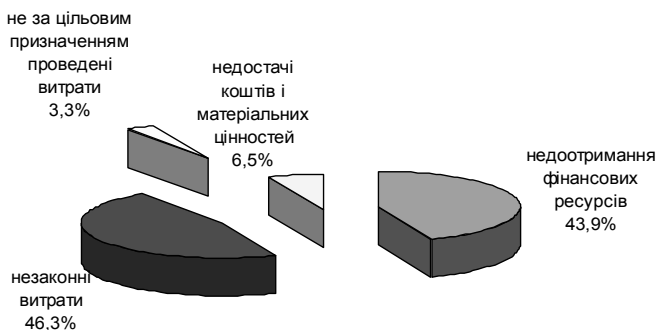


Рис. 2. Питома вага порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів

Таким чином, при дослідженні звіту та, зокрема, структури порушень видно, що значна увага приділяється порушенням, що призвели до втрат, які виникли в результаті порушень і відшкодовуються й повертаються до відповідного бюджету. Але існує інший бік цього питання, які саме “інші порушення”, що не призвели до втрат, виявляються, оскільки у звіті вони взагалі не описані, а значить, і не є основними в оцінюванні результативності діяльності контролюючого органу. Так, практика оцінювання роботи органу вказує, що навіть при виявленні “інших порушень” на значні суми ці показники не враховуються при оцінюванні результативності фінансового контролю. Тобто, ревізія, яка виявила лише “інші порушення”, вважається нерезультативною, тому що кошти не були повернені до бюджету. Виникає парадоксальна ситуація, що навіть при виявленні порушень, контроль може вважатися не результативним. Виходить, що інспектори поставлені в умови, при яких вони змушені знайти порушення, які б змушували підконтрольні об'єкти відшкодовувати збитки.

Тому постає питання, чи дійсно 96 % (за результатами звітів) установ непродуктивно здійснюють свою діяльність, і якщо так, то яка в цьому вина керівників установ державного сектора, тобто настільки керівництво є компетентним у веденні фінансово-господарської діяльності; тому що складається

ситуація: держава виділяє кошти державним установам, а вони витрачають їх з порушенням. Тобто на перший погляд складається враження про “несправедливий розподіл суспільних благ”, недотримання принципу законності, оскільки установи в особі керівників можуть не за призначенням витрачати державні кошти.

Але відповідь на це питання знаходиться в оцінці результату діяльності контролюючого органу. Будь-яка робота повинна мати оцінку за чітко визначеними критеріями. За виробленими критеріями визначається система показників оцінки діяльності органів фінансового контролю. Для органів державного фінансового контролю саме ці показники представлені у звіті про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів, і саме від цього залежить, яке місце в рейтингу серед інших територіальних органів займає кожен. Отже, постає питання: які показники потрібно використовувати при розбудові демократичного суспільства, оскільки сьогодні для контролюючого органу в Україні більш важливими є рейтинги, а значить, порушення, ніж справедливий розподіл благ. А це, у свою чергу, зумовлює викривлення інформації про розподіл ресурсів, непрозорість процесів контролю.

Аналізуючи контрольні повноваження органів державного фінансового контролю, слід зазначити, що вони є досить широкими. Так, зокрема, за положенням про Державну фінансову інспекцію України вони здійснюють державний фінансовий контроль за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяттям зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності у міністерствах та інших органах виконавчої влади, державних фондах, фондах загальнообов'язкового державного соціального страхування, бюджетних установах і суб'єктах господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах, в установах та організаціях, які отримують (отримували у періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів, державних фондів і фондів загальнообов'язкового державного соціального страхування або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно, за дотриманням законодавства на всіх стадіях бюджетного процесу щодо державного і місцевих бюджетів [1; 2].

Проте ні в положенні про інспекцію, ні в жодному іншому нормативному документі не можливо знайти такого завдання, як здійснення контролю для встановлення порушень для подальшого відшкодування до бюджету, що первинно закладено в оцінку їх реальної діяльності. Тому ревізорів, маючи на меті отримати високі показники, свідомо віднаходять якомога більше порушень, а особливо тих, що призвели до втрат. Такий підхід визначально не може містити ознак ефективного контролю.

Тобто в перегонах за показниками часто губиться зміст контролю. Основним завданням будь-якого контролюючого органу є недопущення повторення здійснених порушень. Оскільки ж основною задачею стає виявлення більшої кількості порушень для покращання свого рейтингу в системі органів фінансового контролю, то за такого підходу до справи виникає низка небезпек:

- поверхневий підхід до питань, які не впливають на результативність контрольного заходу;
- пошук можливостей створення показників, які не можна розцінювати як порушення;

- інтерпретація порушень у вигляді таких, які не відносяться до категорії, що призвели до втрат;
- викривлення реальних результатів звітності;
- створення неправдивої практики здійснення контрольного заходу;
- щорічне збільшення величини фінансових порушень як результат у рейтингових перегонах;
- формування негативного іміджу структури в цілому.

Але частково уникнути небажаного ефекту можливо шляхом коригування вимог до фінансового контролю, які б відповідали принципам контролю, зазначених в міжнародних документах.¹ : Основоположні принципи державного фінансового контролю закладені у міжнародному документі – Лімській декларації керівних принципів аудиту державних фінансів і успішно використовуються багатьма країнами з 1977 р. У цьому документі також сформульована мета такого контролю: запровадження контролю є невід’ємною складовою управління громадськими фінансовими ресурсами, яка забезпечує відповідальний і підзвітний характер цього управління. Контроль державних фінансів не є самоціллю, а виступає обов’язковим елементом регуляторної системи, мета якої полягає у своєчасному виявленні відхилень від прийнятих стандартів, порушень принципів законності, ефективності, доцільності і економності управління фінансовими ресурсами, що дозволяло б у кожному конкретному випадку внести відповідні корективи, посилити відповідальність уповноважених осіб, отримати відшкодування збитків та перешкодити або, принаймні, ускладнити повторення виявлених порушень у майбутньому [6].

Результатом аналізу, висвітленого у статті, стало визначення напрямів для введення показників оцінки ефективності фінансового контролю. Вони повинні відображати:

- виявлення відхилень від стандартів;
- виявлення порушень принципу законності;
- виявлення порушення ефективного та доцільного використання фінансових ресурсів;
- виявлення порушень економного управління фінансовими ресурсами.

Дотримання такого підходу забезпечить формування нового роду дій органами державного фінансового контролю:

- внесення пропозицій до відповідних органів держави щодо нормативно закріплених коректив діяльності підконтрольного об’єкта;
- посилення вимог щодо особистої відповідальності керівника підконтрольного об’єкта;
- визначення міри відшкодування збитків винними залежно від наслідків завданої шкоди;
- створення умов для ускладнення повторення порушень.

Критерії оцінки діяльності контролюючих органів варто розробляти не лише за показниковою системою, а і за запропонованими заходами для запобігання подальшого повторення виявлених порушень. Основним напрямом вирішення питання щодо зміни критеріїв оцінки діяльності органів фінансового контролю повинна стати зміна державної політики у цій сфері, а саме – відхід від звітності за критеріями фінансових порушень. Обрана тема є доволі широкою і потребує подальшого дослідження.

Література:

1. Про Положення про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23.04.2011 р. № 499 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/499/2011>.
2. Про затвердження положень про територіальні органи Державної фінансової інспекції України та їх підрозділи : Указ Президента України від 03.10.2011 р. № 1236 [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ВРУ. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1212-11>.
3. *Бондаренко А. І.* Принципи здійснення державного фінансового контролю [Електронний ресурс] / А. І. Бондаренко // Теорія та практика державного управління 2011 р. № 2(33). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/trpu/2011-2/doc/2/12.pdf>.
4. Відомості про результати ревізій в бюджетних установах і організаціях, [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДФІУ. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/96244>.
5. Загальні дані про результати контрольної-ревізійної роботи [Електронний ресурс] // Офіційний сайт ДФІУ. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/98024>.
6. Лімська декларація керівних принципів аудиту державних фінансів / Рахункова палата Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>.
7. *Тарнай В. А.* Огляд публікацій Ревізійної ради Японії на тему аудиту адміністративної діяльності [Електронний ресурс] : Державне управління: теорія та практика 2011/1 / В. А. Тарнай. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej13/txts/Tarnay.pdf>.
8. *Фоміцька Н. В.* Контроль у державних інституціях : навч. посіб. / Н. В. Фоміцька, Н. С. Миронова, Л. В. Набока ; за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 144 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК [351.84:347.639] (477)

Я. І. БОРДІЯН

ВИРІШЕННЯ ПРОБЛЕМ СОЦІАЛЬНОГО СИРІТСТВА

Проаналізовано вітчизняне законодавство, праці науковців щодо визначення та тлумачення поняття “соціальна сирота”; аргументовано необхідність визначення правового статусу соціальних сиріт; запропоновано обґрунтовані рекомендації щодо вдосконалення чинного законодавства; досліджено нормативно-правову базу щодо забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування; визначено основні причини збільшення кількості сиріт у Львівській області.

Ключові слова: дитина, дитина-сирота, державна соціальна політика, нормативно-правова база, права дітей, позбавлених батьківського піклування, правовий статус, соціальна сирота.

The article analyzes the domestic legislation, written works of academicians related to the definition and interpretation of the concept of a “social orphan”, justifies the need to determine the legal status of social orphans, and offers justified recommendations to improve the current legislation.

Key words: child, orphan child, governmental social policy, legal and regulatory framework, rights of children deprived of parental care, legal status, social orphan.

Сирітство як соціальне явище існує в будь-якому суспільстві: завжди були, є і будуть діти, які з різних причин залишаються без батьків, а їх розвиток відбувається або в іншій сім'ї, або в спеціально створених для цього установах. Однак на сьогодні в Україні особливо гостро постала проблема соціального сирітства. Причини, через які діти залишаються без батьківського піклування та виховання, різні, однак наслідок один – дитина позбувається конституційного права на сімейне виховання, тому багато в чому подальша доля таких дітей залежить від ставлення до цієї проблеми як суспільства, так і держави загалом. На нашу думку, є низка нагальних питань, а саме: що держава зробила для того, щоб діти були з батьками, і не мали потреби виїзду за кордон, що стосується проблеми пошуку роботи, рівня заробітної плати, платної освіти і не розумінням чи небажанням змінювати ситуацію?

На сьогодні в Україні складають певні особливості суспільних відносин, унаслідок яких найвищою цінністю українського суспільства стають потреби та права індивіда. Особливою цінністю кожного суспільства є діти, оскільки саме вони є основою майбутнього країни. Держава через нормативно-правову базу та органи влади повинна забезпечити кожній дитині гідне життя та створити умови для всебічного розвитку. Проте існує ситуація, коли діти з різних причин залишаються без батьківського піклування, тоді відстояти власні права та інтереси їм вкрай тяжко. У таких ситуаціях держава бере на себе зобов'язання щодо утримання та виховання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Ставлення держави до проблем дітей, а особливо до проблем дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є показником розвитку суспільства. Саме тому необхідною умовою захисту дітей сиріт в українському суспільстві є вироблення державної соціальної політики, зокрема через створення дієвої нормативно-правової бази, завданнями якої є не тільки дотримання основних правил, але й гармонійний розвиток кожної особистості.

Однак, незважаючи на нормативно-правові документи, які діють в українському праві, на сьогодні в Україні дитина залишається найменш захищеною ланкою суспільства, чії права часто порушуються або не визнаються взагалі. Продовжує зберігатися тенденція до зменшення загальної чисельності дітей, однак збільшується кількість дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування. Зазначене є наслідком соціально-економічних, морально-етичних і психологічних негараздів проживання в державі, що спричиняє порушення основного права дитини – зростати у сімейному оточенні. Тому соціальна політика держави повинна скеровуватись на реалізацію одного із вагомих механізмів – прийняття належної нормативно-правової бази щодо визначення правового статусу соціальних сиріт та системи їх захисту.

Актуальні проблеми соціального сирітства відображенні в педагогічних, психологічних та юридичних працях, які стосуються: психологічного визначення

таких термінів, як “бездомні”, “бездоглядні”, “діти вулиці”, “безпритульні”, “діти, позбавлені батьківського піклування”, “соціальні сироти” (І. Пінчука, С. Толстоухової, Є. Холостової, О. Панова); проблем сирітства, причин зростання соціального сирітства та соціальними наслідками позбавлення дітей батьківської опіки (А. Ліханова, Н. Міщенко, Є. Рибінського, В. Яковенка); розкриття соціально-педагогічних питань соціального сирітства (Л. Волинець, Н. Комарової, А. Капської, М. Лукашевича, І. Миговича та ін.); нормативно-правового забезпечення захисту соціальних сиріт (Л. Кривачук, І. Пеша, Р. Вайнолата ін.). Окремими питаннями державної політики із захисту прав дитини займалися З. Кияниця [1], І. Кучеріна [2], у тому числі, захист прав дитини за допомогою норм міжнародного приватного права досліджував О. Гончаренко. Роботи М. Батенчук присвячені забезпеченню майнових прав дітей [3]. Однак з позицій науки державного управління, вивчення нормативно-правового забезпечення прав дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, станом на сьогодні не проводились.

Метою статті є дослідження нормативно-правової складової механізму державного управління щодо забезпечення прав дітей сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, і розробка практичних рекомендацій щодо покращення ефективності механізмів виконання та дотримання прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування на регіональному рівні. Важливим є визначити основні причини збільшення сиріт у Львівській області та дотримання права дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування в Україні, та сформулювати зокрема авторське визначення терміну “дитина-сирота”.

Починаючи з 2010 р., кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в Україні незначними темпами зменшується. Так, якщо в 2008 р. кількість дітей цієї категорії в Україні, згідно з офіційною статистикою, становила 103 542 особи, то вже в 2010 р. їх кількість зменшилася до 98 119 осіб [4]. На Львівщині, на жаль, така тенденція: станом на 1 січня 2011 р. на обліку перебувало 2821 особа, з них 853 – це діти-сироти, на 1 січня 2012 р. – 2860 осіб, з них 858 – це діти-сироти, на 1 січня 2013 р. – 2801 особа, з них 820 – це діти-сироти, відповідно до даних Служби у справах дітей Львівської обласної державної адміністрації [5]. Пояснення причин щодо збільшення сиріт полягає, насамперед, у погіршенні соціально-економічного становища Львівської області і пов’язаних із цим негативних суспільних процесів – спаду виробництва, зростання безробіття, зниження життєвого рівня та добробуту населення.

Серед інших причин зростання в Львівській області кількість дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, можна назвати так: виїзд батьків за кордон у пошуках кращої долі, збільшення зловживання батьками алкогольними та наркотичними засобами, зниження моральних та сімейних цінностей у суспільстві, збільшення рівня смертності населення, злочинна діяльність та девіантна поведінка батьків, збільшення випадків жорстокого поводження батьків із дітьми, ведення способу життя “на дитячій праці” і статус одинока мати. Тому виявлення та вирішення причин, через які діти втрачають батьківське піклування, має стати основою державної соціальної політики в напрямку захисту прав дітей.

Значне занепокоєння викликає зростання кількості дітей у Львівській області, які не позбавлені батьківського піклування, однак фактично є сиротами. Батьки таких дітей із певних причин не належним чином займаються їх вихованням.

Це так зване явище ще називають “соціальним сирітством”. При аналізі нормативно-правових документів постає проблема тлумачення та визначення правового статусу соціальних сиріт: у жодному з них немає визначення терміну “соціальна сирота”. Тому доводиться користуватися тими визначеннями, які подаються в науковій літературі: “соціальне сирітство” – це “соціальне явище, спричинене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов’язків стосовно дитини” [6; 7]; “явище, обумовлене ухиленням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов’язків по відношенню до дитини” [8, с. 59]. На нашу думку, соціальне сирітство – це соціальне явище, яке визначається наявністю в суспільстві дітей, які позбавлені батьківського піклування при живих біологічних батьках.

В Україні не існує однозначного трактування поняття “соціальні сироти”. Так, у науковій і спеціальній літературі, у періодичних виданнях, у результатах соціологічних досліджень для позначення цієї категорії дітей вживають різні терміни, зокрема: “бездоглядні діти,” “безпритульні діти”, “бездомні діти”, “діти вулиці”, “діти, позбавлені батьківського піклування” тощо. Однак вважаємо, що ці поняття необхідно чітко розмежовувати і доцільно використовувати для визначення вказаної категорії дітей термін “соціальні сироти”.

У науковій літературі найбільш уживаними є такі визначення цього поняття: “соціальні сироти”: 1) це “особлива група дітей, які внаслідок соціальних, економічних та морально-психологічних причин залишилися сиротами при живих батьках” [6, с. 59]; 2) “діти, які мають біологічних батьків, але вони з різних причин не займаються їх вихованням і не піклуються про них” [8]. На нашу думку, “соціальні сироти” – це діти, позбавлені батьківського піклування із різних соціальних причин, яким гарантовано особливий соціально-правовий захист держави, тобто гарантії та їх статус підтверджений документально. На сьогодні, соціальним сиротам офіційно надається статус дітей, позбавлених батьківського піклування, однак не всі діти відповідно до законодавства підпадають під цю категорію. Однією з особливостей Львівської області є наявність кордону з Польщею і “історичне” бажання багатьох громадян покращити свій власних добробут і дати освіту дітям. Тому особливу увагу тут необхідно приділяти саме “соціальному сирітству”, оскільки через великий рівень бідності та безробіття значна частина населення виїжджає за кордон, залишаючи при цьому своїх дітей і сім’ї. Вихованням таких “покинутих” дітей займаються: родина – в кращому випадку, в гіршому – вулиця. Залишившись без батьківської турботи, діти опиняються в категорії ризику, що, своєю чергою, може призвести до таких загальнодержавних проблем, як алкоголізм, наркоманія, різні захворювання, проституція тощо.

На сучасному етапі свого розвитку держава витрачає величезні кошти для надання різного виду матеріальних допомог та пільг на утримання дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, однак, зважаючи на збільшення кількості сиріт в Львівській області, можна стверджувати, що механізм заходів щодо попередження виникнення сирітства ще є недовірливим.

З метою забезпечення реалізації кожною дитиною права на виховання в сім’ї, зростання в безпечному сімейному оточенні, підвищення ефективності роботи державних органів та органів місцевого самоврядування із запобігання

соціальному сирітству, вдосконалення системи надання соціальних послуг дітям і сім'ям з дітьми, прийнято Указ Президента “Про національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року” [9]. Основна мета стратегії є створення належних умов для забезпечення реалізації права кожної дитини на виховання в сім'ї, запобігання поширенню соціального сирітства, утворення в суспільстві сімейних цінностей.

Тому відповідно до вище наведеного Указу Президента України [9] у Львівській області прийнято розпорядження голови обласної державної адміністрації “Про затвердження плану заходів з виконання у 2013 році Національної стратегії профілактики соціального сирітства на період до 2020 року у Львівській області”.

Основним законодавчим документом, в якому містяться головні положення щодо захисту прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є Закон України “Про охорону дитинства” (із змінами) [10]. Зазначеним Законом визначені основні положення щодо створення необхідних умов для всебічного і гармонійного розвитку, підготовки до самостійного життя та праці дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Зокрема діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, можуть бути передані під опіку чи піклування, на усиновлення або бути влаштовані на виховання. При цьому на виховання вони можуть передаватися в сім'ї громадян (прийомні сім'ї), в будинки дитини, дитячі будинки, школи-інтернати, дитячі будинки сімейного типу. Контроль за умовами виховання і проживання таких дітей покладається на органи опіки і піклування, центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді й інші спеціально уповноважені органи.

Юридичне визначення категорії дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, подано в Законах України “Про охорону дитинства” та “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування” [11].

В абзаці третьому ст. 52 Конституції України законодавчо закріплені основний принцип захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, – утримання та виховання дітей-сиріт і дітей, позбавлених батьківського піклування, покладається на державу [12].

В Україні створено розгалужену систему дитячих соціальних закладів, через які держава виконує взяті на себе зобов'язання щодо державного забезпечення прав та соціальних стандартів дітям-сиротам та дітям, позбавлених батьківського піклування, які з певних причин не виховуються в сімейних формах.

Ще одним нормативно-правовим документом, відповідно до якого здійснюється виплата державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, є постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною” № 81 від 31.01.2007 р., відповідно до якої визначено механізм призначення і розміри соціальної допомоги та грошового забезпечення дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [13].

Держава, відповідно до Закону України “Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування”, забезпечує правові, організаційні, соціальні засади та гарантії, а також встановлює соціальні стандарти і нормативи підтримки дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [14]. Аналізуючи цей Закон, доцільно відзначити, що дітям-сиротам та дітям, позбавленим батьківського піклування, державою гарантовано низку прав, які, на жаль, виконати в повному обсязі в Львівській області неможливо.

Основними завданням у напрямку боротьби зі зменшенням кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, має бути проведення профілактичної та роз’яснювальної роботи серед населення з метою запобігання жорсткому поводженню з дітьми, надання допомоги в вихованні сиріт з певними фізичними вадами, інформування сиріт про їхні права та шляхи реалізації цих прав. На сьогодні права дитини зазвичай залишаються декларативними: діти є об’єктом захисту, а не суб’єктом правових відносин. У державі немає системного підходу до врахування думки дитини на всіх етапах її життя. Проблемою залишається відсутність належного фінансування прийнятих державних соціальних програм і заходів, щодо забезпечення соціальних гарантій дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Хоча в Україні вже існує певний механізм виявлення та реагування на випадки раннього виявлення сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, однак немає відповідної законодавчої бази, яка б чітко розмежувала всі обов’язки і права суб’єктів соціальної роботи.

Ефективність виконання нормативно-правового механізму щодо вищезначених проблем можна забезпечити також через підвищення професійності та кваліфікації кадрового добору на управлінські посади та посади фахівців соціальної роботи, які були запроваджені в 2012 р., згідно з листом Міністерства соціальної політики від 26.04.2012 р. № 228/0/15-12/56 “Про покращення надання соціальних послуг науразливішим верствам населення”. Фактична потреба у фахівцях із соціальної роботи в Львівській області у співвідношенні до кількості населення становить 1130 фахівців. На виконання соціальних ініціатив Президента України, згідно з доведеною Міністерством соціальної політики України квотою, Львівській області було надано 709 посад фахівців соціальної роботи. Тому є потреба ретельно добирати персонал на посади державних службовців у державні органи, а також створити систему навчання та підвищення кваліфікації працівників, зайнятих в установах, пов’язаних із дотриманням законодавства стосовно дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Тривожною є інформація про плінність кадрів і проведення адміністративної реформи, яка передбачає скорочення кількості працюючих в обласних і районних державних адміністраціях. Як правило, скорочення відбувається хаотично, без вивчення та аналізу кадрового складу і першочергового скорочення структур і працівників, що працюють у сфері соціального супроводу, зокрема працівників, що займаються питаннями дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Таким чином, є великий ризик втратити навіть ті здобутки в кадровому забезпеченні галузі, які є на сучасному етапі (яскравим

прикладом цього була ліквідація Міністерства у справах сім'ї, молоді та спорту в 2011 р. та подальша його "реорганізація").

Проблемним питанням залишається влаштування дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, після досягнення повноліття. Виникає проблема з отриманням житла, черга для сиріт існує, але, на жаль, держава не може забезпечити всіх відповідним житлом. Проблема житла частково вирішується на період навчання в навчальних закладах, де існують гуртожитки. Вперше у Львівській області розроблено і затверджено Регіональну програму щодо забезпечення житлом дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування у Львівській області на 2013 – 2015 рр. (затверджена рішенням Львівської обласної ради № 677 від 19 лютого 2013 р.). Частковим вирішенням цього питання стало створення на території Львівської області, відповідно до ст. 18 Закону України "Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" та постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження Типового положення про соціальний гуртожиток для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування" від 8 вересня 2005 р., у с. Вовчищовичі Мостиського району обласного соціального гуртожитку для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування (створений згідно розпорядження голови Львівської обласної державно адміністрації № 694 від 11 липня 2007 р.). У цьому закладі тимчасово терміном до трьох років можуть проживати діти-сироти та діти, позбавлені батьківського піклування, після завершення їхнього періоду перебування у відповідних закладах для таких дітей, дитячих будинках сімейного типу, прийомних сім'ях, за умови відсутності в них житла або в разі, коли їх житло визнане в установленому порядку непридатним для проживання або не підлягає ремонту та реконструкції. Однак цей заклад розрахований тільки на 35 осіб, а дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, в області значно більше. Тому політика держави також повинна бути направлена на пошук власних і залучених коштів для відкриття закладів соціального призначення для дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, які не забезпечені житлом.

Державне управління у сфері забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, базується на комплексі засобів та заходів, спрямованих державою на захист прав сирітства, поєднанні правил та норм для нормальної життєдіяльності дітей, які з певних причин залишилися без батьківського піклування. Однак державне управління щодо забезпечення прав сиріт у Львівській області має свої особливості, пов'язані з державним кордоном, багатоклітковою культурою та наявністю гірської території.

Удосконалення нормативно-правового механізму державної соціальної політики потребує подальшого доопрацювання, що стосується попередження виникнення сирітства в Україні. Це можливо через проведення профілактичної роботи серед населення та створення системи контролю та моніторингу за взяті державою зобов'язання щодо повного державного забезпечення прав дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування. Аналіз недоліків системи правового забезпечення дають змогу виявити причини збільшення у Львівській області кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування.

Література:

1. *Кияниця З.* Захист прав дитини як пріоритет державної політики / З. Кияниця // Права дитини: сучасний досвід та інновації : зб. інфор. і метод. матер. ; за заг. ред. Г. Лактіонової. – К. : Либідь, 2005. – С. 12–21.
2. *Кучеріна І.* Молоде покоління потребує надійного правового захисту / І. Кучеріна // Вісник прокуратури. – 2006. – № 7. – С. 38–42.
3. *Батенчук М.* Удосконалення організаційних механізмів забезпечення майнових прав дітей на регіональному рівні / М. Батенчук // Ефективність державного управління [Електронний ресурс] : зб. наук. пр. – 2010. – Вип. 25. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Edu/2010_25/fail/Batenchuk.pdf.
4. Чисельність дітей, усиновлених протягом року (2000 – 2010 рр.) [Електронний ресурс] ; Державна служба статистики України. – Режим доступу : <http://ukrstat.gov.ua>.
5. Статистична звітність 1-ОПС щодо кількості дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування [Електронний ресурс] ; Інформація Служби у справах дітей Львівської обласної державної адміністрації. – Режим доступу : http://SuSD_LODA@ukr.net.
6. Словник-довідник для соціальних працівників та соціальних педагогів / [за заг. ред. А. Й. Капської]. – К., 2000. – 246 с.
7. Стан реалізації державної політики щодо захисту прав дитини. Підсумки діяльності Державного департаменту з усиновлення та захисту прав дитини за 2009 рік (короткий виклад). Перспективи на найближчий період (2010 рік) [Електронний ресурс] // Режим доступу : www.ditu.gov.ua/docs/stan-derzh-polit-2009.doc.
8. *Павлик Н.* Соціальне сирітство в законодавчому полі України / Н. Павлик [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eprints.zu.edu.ua/4353/1/Павлик_Н_П.pdf.
9. Про Національну стратегію профілактики соціального сирітства на період до 2020 року : Указ Президента України від 22.10.2012 р. № 609/2012. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua>.
10. Про охорону дитинства : Закон України від 26.04.2001 р. № 2402-III // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – С. 4. – Ст. 981.
11. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 4. – С. 267. – Ст. 147.
12. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
13. Про затвердження Порядку призначення і виплати державної соціальної допомоги на дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування, грошового забезпечення батькам-вихователям і прийомним батькам за надання соціальних послуг у дитячих будинках сімейного типу та прийомних сім'ях за принципом “гроші ходять за дитиною” : постанова Кабінету Міністрів України від 31.01.2007 р. № 81 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 8. – С. 57. – Ст. 293.
14. Про забезпечення організаційно-правових умов соціального захисту дітей-сиріт та дітей, позбавлених батьківського піклування : Закон України від 13.01.2005 р. № 2342-IV // Офіц. вісн. України. – 2005. – № 4. – С. 267. – Ст. 147.

УДК 351.711(332.122)

А. І. ГОРЕЦЬКИЙ

ФОРМУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОГО ТУРИЗМУ

Проаналізовано механізми вдосконалення державної політики розвитку рекреаційного туризму на прикладі Карпатського регіону. Визначено напрями перспективного розвитку системи державного регулювання сфери туризму в Карпатському регіоні, забезпечення населення України якісними умовами відпочинку. Виявлено наявність чинників перспективності і економічної доцільності розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, інноваційний потенціал, модернізація, рекреація, розвиток.

The article analyzes the mechanisms of improving policy development of recreational tourism in the Carpathian region example. The directions of future development of the system of state regulation of tourism in the Carpathian region of Ukraine qualitative terms the population area. Availability factors identified prospects and feasibility of recreational areas in the Carpathian region.

Key words: public policy, government regulation, innovation capacity, modernization, recreation and development.

Рекреаційний туризм як складова природного туризму сьогодні є одним із напрямів, який найдинамічніше розвивається у світовій туристичній індустрії і на частку якого припадає, за різними оцінками, 7-8 % світового обігу капіталу у сфері туристичного бізнесу. Зростаюча популярність його певною мірою відображає тенденцію збільшеного інтересу до природи і дбайливого ставлення до довкілля, засновану на вищому рівні екологічної свідомості людей у світі.

Проте в Україні, що має колосальні туристичні ресурси, рекреаційний туризм ще не досяг рівня розвитку, адекватного своїм потенційним можливостям. Складність сучасної соціально-економічної обстановки, її нестабільність у поєднанні із гальмуванням економічних реформ істотно позначається на розвитку вітчизняної індустрії туризму. Ефективному розвитку туризму в Україні перешкоджає недосконалість механізмів державного регулювання на різних рівнях влади, відсутність мотивації для приватних інвестицій у туристичні ринки, незатребуваність туристичних об'єктів внаслідок нерозвинутості інфраструктури туристичних послуг, недостатність вивчення туризму з наукової точки зору, відсутність ефективних методів економічного аналізу туристичного комплексу регіонів. Таким чином, назріла необхідність формування стратегічного підходу в розвитку вітчизняної туристичної індустрії і, зокрема, рекреаційного туризму.

Проблеми розвитку рекреаційного туризму вже кілька десятиліть перебувають у центрі уваги науковців. Аналіз наукових джерел з проблематики державного управління окремими сферами суспільного життя в Україні, державного регулювання економіко-господарської діяльності, в тому числі й галузі

туризму, свідчить, що українським ученим тут належить вагомий теоретичний доробок. Цим питанням присвячено наукові праці І. Балабанова [1], Д. Балабанова [2], Н. Гриценко [3], В. Дмитренко [4] та ін.

Метою статті є теоретичне узагальнення і формування механізмів удосконалення державної політики розвитку рекреаційного туризму.

Вихід України на міжнародну арену як самостійної держави створює сприятливі умови для розвитку туризму. У свою чергу туристична діяльність є однією з найважливіших галузей економіки та невід'ємною ланкою в розвитку міжнародного співробітництва та інтеграції в світову економіку для будь-якої держави. Туризм у багатьох країнах світу є пріоритетним напрямом розвитку національної економіки та культури. Це зумовлено динамічністю, високоприбутковістю та великим позитивним соціально-економічним і культурним впливом туризму на розвиток країн. Туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного управління. Необхідність державної підтримки та регулювання туризму як синтетичної, складної галузі та багатогранної економічної системи з розгалуженою мережею зв'язків, в орбіту якої входить понад 40 суміжних галузей народного господарства (транспорт, зв'язок, харчування тощо), є очевидною.

За результатами дослідження виявлено, що механізм реалізації туристичної політики держави включає:

- 1) складання цільових програм з розвитку туризму на рівні держави і регіонів;
- 2) розробку конкретних заходів щодо досягнення поставленої стратегічної мети;
- 3) державне регулювання розвитку туристичної галузі [2, с. 45].

Отже, державне регулювання розвитку туристичної галузі є одним з механізмів реалізації політики держави в галузі туризму. Як відомо, Карпатський регіон за усіх часів був і залишається найпривабливішим для відпочинку кучотком України. Тут до послуг відпочивальникам і туристам на рідкість незабудрене довкілля, цілюще повітря, чисті річки, багаті дарами ліси і гори. Це приваблює у своїй первинній красі сільська місцевість зі збереженими національними традиціями, самобутніми обрядами, старовинними церквами.

Актуалізація державноуправлінської діяльності в рекреаційній сфері Карпатського регіону України відбулася одночасно з поглибленням системної кризи в суспільстві, яка проявилася в економіці, політиці, соціальному житті, культурі. Ситуація ускладнюється систематичними маніпулюваннями в управлінні майном курортних підприємств, активним розвитком недержавних форми власності у складовій сфері рекреаційного обслуговування без урахування комплексності створення такого товару як рекреаційно-туристичні послуги.

Таким чином, необхідність оптимізації системи державного управління рекреаційною сферою Карпатського регіону висуває перед органами державної влади завдання, рішення яких значною мірою залежить від теоретичного обґрунтування підходів відносно формування дієвих механізмів державного управління у відміченій сфері діяльності. При цьому слід зважати на специфіку Карпатського регіону України, у тому числі і етнонаціональні особливості краю, яка полягає в першу чергу у високій мірі її самоорганізації і зумовлює потребу в особливих концептуальних і методологічних підходах до розробки методів регулюючого впливу держави на процес міжетнічного взаємовпливу, який має свою давню історію.

Наявність на території Карпатського регіону України великої кількості сучасних санаторно-курортних і готельних комплексів і унікальних туристичних маршрутів дає підстави стверджувати, що туризм і оздоровлення в цьому регіоні – це важливий об'єкт державного управління.

У цей час рекреаційно-туристична галузь – одна із самих динамічних і високоприбуткових у сфері послуг, є невід'ємною складовою світового ринку і всядеться друге місце у світовій економіці після комп'ютерної і електронної промисловості, випередивши такі галузі, як нафтопереробна і автомобілебудування [3, с. 34].

Як показує практика багатьох закордонних держав, максимальне використання наявного ресурсно-оздоровчого потенціалу країни і розвиток на його базі рекреаційно-туристичної індустрії є одним з найважливіших засобів підвищення економічного добробуту, інтеграції у світову економіку. У цей час рекреація і туризм розглядаються як специфічний сектор національної економіки, як невід'ємна складова соціально-економічної політики держави і регіонів. Так, у рамках чинного законодавства рекреаційно-курортне і туристичне господарство має право самостійно здійснювати заходи відносно розвідки, обліку, раціональному використанню і охороні родовищ мінеральних вод, лікувальних грязей і інших природних лікувальних об'єктів на території своєї діяльності. При цьому рекреаційно-курортне і туристичне господарство разом із природоохоронними органами вживає заходи по відшкодуванню екологічної шкоди й усуненню наслідків своєї діяльності.

Економічні заходи забезпечення охорони природного довкілля відповідно до Закону України “Про охорону довкілля” повинні передбачати:

а) взаємозв'язок усієї управлінської, науково-технічної і господарської діяльності підприємств, установ і організацій з раціональним використанням природних ресурсів і ефективністю заходів по охороні природного довкілля на основі економічних важелів;

б) визначення джерел фінансування заходів відносно охорони природного довкілля;

в) установлення лімітів використання природних ресурсів, скидання забруднювальних речовин в природне довкілля і на освіту і розміщення відходів;

г) установлення нормативів збору і розмірів зборів за використання природних ресурсів, викиди і скидання забруднювальних речовин у природне довкілля, на освіту і розміщення відходів і інші види шкідливого впливу;

д) надання підприємствам, установам і організаціям, а також громадянам податкових, кредитових і інших пільг при впровадженні ними маловідходових, енерго- і ресурсощадних технологій і нетрадиційних видів енергії, здійсненні інших ефективних заходів відносно охорони природного довкілля;

е) відшкодування в устанавленому порядку збитків, нанесених порушенням законодавства про охорону природного довкілля.

В Україні фінансування заходів відносно охорони природного довкілля здійснюється за рахунок Державного бюджету України, республіканського бюджету Автономної Республіки Крим і місцевих бюджетів, засобів підприємств, установ і організацій, фондів охорони природного довкілля, добровільних внесків і інших засобів [1, с. 123].

Держава, здійснюючи макроекономічну і регіональну політику, сприяє формуванню сприятливого для господарської діяльності середовища, передусім, за напрямками, які відповідають інтересам суспільства. Сьогодні в кожному регіоні України є серйозні проблеми, викликані сформованою в попередній період недосконалою структурою виробництва і, відповідно, нерациональним використанням ресурсного потенціалу, відсутністю ринкової інфраструктури і тому подібне. Це зумовлює потребу в удосконаленні форми державного управління регіональною економікою.

З позицій системного підходу, спираючись на вітчизняні і іноземні нормативно-правові акти і наукові джерела, досвід України і низки зарубіжних країн, сформована загальна проблема взаємозв'язків держави і регіонів, з яких виділена проблема наукового обґрунтування державної регуляції розвитку регіонів в Україні. Наукова концепція державного впливу на розвиток регіонів повинна базуватися на чітких дефініціях, які б адекватно відображували суть того або іншого явища або процесу. В умовах ринку рішення регіональних проблем вимагає нетрадиційних підходів і широкого застосування різних методів. Це можуть бути методи як прямого, так і непрямого державного впливу. Проте всіх їх потрібно направляти на виконання головної функції, яка забезпечує збалансований розвиток регіонів, – координації та добровільного узгодження інтересів усіх економічних суб'єктів [4].

Отже, об'єктивною потребою є перенесення центру ваги в управлінні багатьма соціально-економічними процесами безпосередньо на місця і залучення до їх рішення всіх учасників господарської діяльності.

Регіональна політика держави повинна охоплювати такі напрями, як економічний, соціальний, демографічний, екологічний, поселенський і науково-технічний, найважливішим серед яких економічний. Суть його полягає в забезпеченні комплексного і збалансованого соціально-економічного розвитку регіону з урахуванням наявних ресурсів, науково-технічного потенціалу і можливостей їх ефективного використання, тобто розвитку економіки регіону як складеної економічно-господарської системи національної економіки. Для підвищення рівня рекреаційного, курортного туристичного обслуговування до світових стандартів необхідно визначити пріоритети перспективного розвитку рекреаційної сфери, які варто розглядати в контексті загальнодержавних і регіональних інтересів, забезпечити максимальне державне сприяння їх реалізації.

Рекреаційна сфера для забезпечення свого успіху в ринковому середовищі повинна використовувати як можна досконаліший набір сучасних методів і засобів управління. Ринкові принципи і механізми господарювання, зміну форми власності автоматично не приведуть до підвищення ефективності господарську діяльності, вони лише спонукатимуть менеджмент до більше доцільних дій. Таким чином, однією з умов, здатних забезпечити успішне її функціонування, є формування такої організаційної структури її управління, яке дозволить вести планово-узгоджену діяльність на рівні регіону, розробляти регіональні, міжрегіональні і загальнодержавні програми економічного розвитку, удосконалювати організаційно-економічні механізми підвищення ефективності функціонування як самої рекреаційної сфери, так і усього господарського комплексу регіону.

Література:

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

Надійшла до редколегії 12.11.2013 р.

УДК 351: 321.01: 316.16

С. С. ДИПКО

**МЕХАНІЗМ ЗАЛУЧЕННЯ РЕСУРСІВ
ДЛЯ РЕАЛІЗАЦІЇ СОЦІАЛЬНИХ ПРОЕКТІВ
ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
РЕСОЦІАЛІЗАЦІЇ ЗАСУДЖЕНИХ НЕПОВНОЛІТНІХ**

Сформовано концептуальні підходи щодо створення механізму залучення ресурсів для реалізації соціальних проектів у сфері ресоціалізації засуджених неповнолітніх, зокрема призначення бюджетних і позабюджетних грантів як інноваційних засобів регуляторного впливу держави на цей процес. Проаналізовано функціонування чинного організаційного механізму призначення та реалізації бюджетних грантів, виявлено його недоліки.

Ключові слова: механізми державного регулювання; ресоціалізація; засуджені неповнолітні; гранти.

Conceptual approaches on creation of a mechanism to attract resources for implementation of social projects in the sphere of resocialization of convicted juveniles, in particular the appointment of budgetary and extra-budgetary grants as innovative means the regulatory state influence on this process. Analyzes the functioning of the current institutional mechanism for the appointment and implementation of budget grants, identified shortcomings.

Key words: mechanisms of state regulation; resocialization; minors convicted; grants.

Статус демократичної і правової держави передбачає використання соціально орієнтованих заходів впливу на засуджених неповнолітніх з дотриманням таких принципів: законності, гнучкості, цілісності, комплексності, послідовності,

безперервності, узгодженості дій, адресності, наукової обґрунтованості тощо. При цьому всі зусилля держави і суспільства повинні спрямовуватися на формування в засуджених самокерованої законослухняної поведінки, що сприятиме забезпеченню їх реінтеграції в суспільство з подальшою позитивною соціалізацією.

Для цього необхідні дієві механізми державного регулювання, здатні забезпечити адаптацію засуджених неповнолітніх до реалій суспільного життя, підвищення їх культурного та правового рівня, а також своєчасне реагування держави на проблемні питання і потреби цих осіб, а саме: отримання виховання, освіти, лікування, соціальної, психологічної допомоги, захист їх прав та інтересів тощо. При цьому засуджені неповнолітні повинні виступати активними об'єктами ресоціалізації, успішність якої вбачається неможливою без реалізації заходів, спрямованих на здійснення їх соціальної реабілітації, соціальної адаптації, профілактики різноманітних негативних соціальних явищ.

Актуально залишається потреба вдосконалення діючих і залучення новітніх механізмів ресоціалізації засуджених неповнолітніх, методів, засобів і форм їх реалізації. До традиційних слід віднести закріплені в Кримінально-виконавчому кодексі України основні засоби ресоціалізації засуджених, як-от: “встановлений порядок виконання та відбування покарання (режим), суспільно корисна праця, соціально-виховна робота, загальноосвітнє і професійно-технічне навчання, громадський вплив” [4]; до інноваційних – “не тільки гуманізацію кримінального покарання через зміну чинного законодавства, а й додаткові ресурси для реалізації соціальних проектів у цій сфері (насамперед, через бюджетні та позабюджетні гранти, принципово нові засоби ресоціалізації)” [1, с. 66].

Теоретичні основи регуляторного впливу держави на суспільні процеси висвітлені в роботах таких дослідників: В. Авер'янов, Г. Атаманчук, В. Бакуменко, А. Білюк, Л. Дідківська, Д. Карамишев, О. Коротич, М. Латинін, В. Малиновський, О. Мельниченко та ін.

Крім того, окремі аспекти функціонування механізмів державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх представлені в наукових дослідженнях у різних сферах галузей знань: К. Дубовик дослідила сутність нормативно-правового та організаційного механізмів державного управління як основи у формуванні і реалізації державної політики ресоціалізації неповнолітніх девіантної поведінки [2], О. Караман вивчила структурно-функціональний аспект в організації соціально-педагогічної роботи щодо здійснення ресоціалізації неповнолітніх, засуджених до позбавлення волі [3], Д. Ягунов виявив особливості механізмів ресоціалізації засуджених до покарання у виді позбавлення волі та запропонував реформування організаційно-функціональної структури державного управління [7].

Попри ґрунтовність наукових праць зазначених науковців, відсутнє як цілісне дослідження механізмів державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх, так і, зокрема, механізму залучення ресурсів для реалізації соціальних проектів у цій сфері.

Метою дослідження є формування концептуального підходу до створення механізму залучення ресурсів для реалізації соціальних проектів у сфері ресоціалізації засуджених неповнолітніх (зокрема, призначення бюджетних та позабюджетних грантів як інноваційних засобів регуляторного впливу держави на цей процес). Відносно поставленої мети визначено такі завдання:

проаналізувати функціонування чинного механізму призначення та реалізації бюджетних грантів, виявити його недоліки.

На сьогодні існує нагальна необхідність залучення додаткових ресурсів (матеріально-технічних, фінансових тощо) для успішної ресоціалізації засуджених неповнолітніх, а це, у свою чергу, потребує розробки та впровадження відповідних механізмів. Одним з них є призначення і виділення бюджетних і позабюджетних грантів. Завдяки їх використанню, з'являється можливість втілити будь-яку інноваційну ідею, направлену на вирішення проблемних питань у різних сферах життєдіяльності суспільства. Кожен такий проект є унікальним, адже в його основу покладено ідею, яка до цього ніколи раніше не реалізувалася.

За видом джерел фінансування гранти можна поділити на:

- бюджетні – за рахунок коштів державного та місцевих бюджетів;
- позабюджетні – за рахунок коштів всеукраїнських чи міжнародних фондів, організацій тощо.

Загальну дію організаційного механізму призначення та використання бюджетних коштів для реалізації проектів розглянемо на прикладі державного гранту Президента України для обдарованої молоді. Так, Указом Президента України від 2 серпня 2000 р. № 945 “Про гранти Президента України для обдарованої молоді” [6] та наказом Міністерства молоді та спорту України від 15 жовтня 2013 р. № 619 “Про забезпечення реалізації Указу Президента України від 2 серпня 2000 року № 945 “Про гранти Президента України для обдарованої молоді” [5] визначено правові, організаційні та фінансові основи отримання на реалізації грантів.

Крім того, передбачено створення Експертної ради, яка розглядає заявки на отримання грантів, проводить їх експертизу, здійснює конкурсний відбір і висування претендентів на отримання грантів Президента України для обдарованої молоді. Відбір здійснюється на конкурсній основі за такими критеріями:

- ”актуальність, суспільна значущість проекту;
- новизна методик і технологій, упровадження яких передбачено проектом;
- теоретична й практична цінність результатів реалізації проекту в соціальній та гуманітарній сферах;
- обґрунтованість кошторису витрат, їх відповідність плану реалізації;
- здатність автора реалізувати проект у повному обсязі та в зазначені терміни в межах гранту” [5].

Крім того, Наказом “Про гранти Президента України для обдарованої молоді” визначено: порядок подання документів на розгляд Експертної ради при Міністерстві молоді та спорту України; форму Типового договору про реалізацію проекту за кошти гранту Президента України для обдарованої молоді; порядок перерахування і використання коштів, передбачено подання творчих та фінансових звітів щодо виконання проектів, до яких додаються різноманітні угоди; календарний план виконання робіт, калькуляції їх бюджету, акти здачі-приймання виконаних робіт тощо. Також визначається: чи досягнуто короткострокові та віддалені цілі й результати проектів у соціальній та гуманітарній сферах, як забезпечено оприлюднення здійснення проекту на всіх його стадіях і результатів з його реалізації через ЗМІ, оскільки його публічність, привернення уваги суспільства є обов'язковою вимогою до реалізації будь-яких соціальних проектів [5].

Метою призначення таких грантів є підвищення ефективності використання бюджетних і позабюджетних коштів для вирішення значущих соціальних проблем у всіх сферах життєдіяльності суспільства, залучення додаткових ресурсів, підвищення адресності та різноманітності надання соціальних послуг.

Соціальні гранти здійснюються на основі таких основних принципів:

- пріоритетності розв'язуваних соціальних проблем;
- комплексності підходу до їх вирішення;
- поєднання бюджетного, позабюджетного та інших видів фінансування;
- конкурсності у визначенні виконавців;
- широкої опори на громадські ресурси.

Призначення такого роду грантів можна розглядати як механізм вирішення гострих соціальних проблем у сфері молодіжної політики, до яких слід віднести:

- ресоціалізацію засуджених неповнолітніх;
- пропаганду здорового способу життя;
- профілактику таких негативних соціальних явищ як: алкоголізм, наркоманія, бездомність, жебрацтво, злочинність;
- правову просвіту, соціально-правовий захист тощо.

Таким чином, гранти надають не тільки можливості для втілення будь-якої ідеї у сфері ресоціалізації засуджених неповнолітніх, а й залучення необхідних додаткових ресурсів, проведення апробації інноваційних форм, методів і засобів здійснення цього процесу, тим самим підвищуючи рівень її успішності.

Окрім очевидних плюсів застосування бюджетних грантів існують і певні, нічим не обгрунтовані обмеження, а також недоліки та проблеми щодо здійснення їхньої реалізації. Перш за все, грант Президента України надається лише один раз у житті людини і отримати його вдруге неможливо. Таким чином, особа, яка вже має досвід у реалізації проєктів та отримала позитивні результати, не може продовжувати роботу над іншими проєктами, або розвивати вже отримані напрацювання.

До того ж умова лише оренди всього технічного обладнання, необхідного для реалізації проєкту, видається не практичною з точки зору раціонального використання бюджетних коштів, адже придбання тієї ж оргтехніки чи відеоапаратури коштує в рази дешевше, а після реалізації проєкту їх можна б було передати на баланс загальноосвітніх шкіл, інтернатних закладів, притулків для дітей або спеціальних виховних установ для неповнолітніх, які не в змозі придбати її через брак коштів.

Іншим проблемним питанням залишається відсутність методичного забезпечення щодо реалізації проєктів, єдиних вимог для оформлення документів звітної документації, що значно ускладнює процес їх підготовки. Водночас, реалізація проєктів за кошти позабюджетних грантів позбавлені таких недоліків, оскільки необтяжене бюрократичними проявами.

Крім того, проєкти реалізуються, матеріали направляються до архівів, а досягнуті на той момент позитивні результати щодо повторної соціалізації засуджених у суспільстві з часом розпоршуються, не отримавши належної підтримки та впровадження в практичну діяльність суб'єктів ресоціалізації, не узагальнюються та не знаходять відображення в контексті подальшого застосування, що свідчить про безсистемну, хаотичну організацію взаємодії державних і громадських інституцій, недосконалість або відсутність відповідних механізмів призначення та реалізації бюджетних грантів.

Особливо негативно це позначається на впровадженні інноваційних підходів, методик тощо. Новітні технології, які здатні значно підвищити результативність існуючих механізмів регуляторного впливу на ресоціалізацію засуджених неповнолітніх, фактично залишаються на рівні реалізації пілотних проектів і більше не використовуються.

Отже, бюджетні та позабюджетні гранти для реалізації соціальних проектів мають великий соціально-економічний потенціал як засіб державного регулювання зазначеного процесу. Крім того, відбувається безпосереднє залучення громадськості до здійснення ресоціалізації засуджених неповнолітніх, що має неабиякий вплив на сприяння реінтеграції їх в суспільство.

Саме тому потребують удосконалення механізми державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх через створення і впровадження механізму залучення ресурсів для реалізації соціальних проектів, зокрема грантів як інноваційного засобу державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх. Це дозволить узагальнити, оптимізувати, вдосконалити та органічно залучити їх до індивідуальних програм ресоціалізації засуджених неповнолітніх.

На сьогодні існує необхідність створення єдиного банку соціальних проектів у сфері ресоціалізації засуджених неповнолітніх, де зазначалися б загальна інформація по проекту, отримані результати. Це забезпечить не лише обмін набутим досвідом, позитивними практичними напрацюваннями, а й надасть можливість залучення необхідних суб'єктів до ресоціалізації засуджених неповнолітніх тощо.

Таким чином, не потребує подальшої аргументації необхідність збору і систематизації інформації щодо проектів, які реалізуються як окремими особами, так і громадськими організаціями у сфері ресоціалізації засуджених неповнолітніх. Таку роботу має виконувати відповідальний спеціаліст Обласного центру соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді за напрямом цієї роботи (через отримання в регіональному управлінні Державної пенітенціарної служби України необхідних даних) поступово формує Всеукраїнський банк соціальних проектів у сфері ресоціалізації засуджених неповнолітніх. Сумісна співпраця фахівців ОЦСССДМ усіх регіонів дозволить зібрати максимальну кількість даних щодо таких проектів. Це, у свою чергу, забезпечить залучення необхідних суб'єктів на різних етапах ресоціалізації, що сприятиме підвищенню результативності цього процесу.

Наочним прикладом використання гранту як дієвого засобу, здатного якісно впливати на регулювання державного впливу на процес відновлення особистості в суспільстві, стало розпорядження Президента України “Про призначення грантів Президента України для обдарованої молоді на 2012 рік” від 13 квітня 2012 р. № 72/2012-рп, яким було підтримано соціально-інформаційний проект “Терези свідомості – інше життя”. Сутність проекту дозволила провести практичну апробацію цього інноваційного засобу у площині державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх. Це надало змогу отримати певні результати, які свідчать про результативність використання нового підходу та наочно продемонструвати нагальну необхідність у їхній подальшій розробці і впровадженні.

За умовами проекту “Терези свідомості – інше життя” суб'єктами були управління Державної пенітенціарної служби України в Харківській області, Куразька виховна колонія, Департамент освіти Харківської міської ради, окремі

особи – автор проекту, спеціалісти в сфері соціальної роботи та кінематографії, відповідно об'єктами – ряд молодіжних об'єднань, засуджені неповнолітні, представники молодіжних об'єднань. Особи були об'єднані в цільові групи за певним критерієм, що визначав розподіл за рівнем життєвого досвіду, соціального середовища, загальної діяльності, захоплень тощо.

Головною метою проекту визначено встановлення потенційного рівня можливих позитивних змін, проведення профілактики негативних явищ у молодіжному середовищі, в т.ч. й злочинності, підвищення правової обізнаності та правосвідомості представників трьох груп, сприяння успішній ресоціалізації засуджених неповнолітніх.

Запровадження засобу візуалізації процесу усвідомленого сприйняття просвітницького матеріалу обумовила пропозиція створити документально-публіцистичний фільм, який би справив неабияке емоційне враження та стимулював спробу проявити творчу активність, втілити усі отримані знання, бажання й прагнення, якими хотіли б поділитися учасники проекту зі своїми однолітками (застосування методу профілактики злочинності у рамках здійснення ресоціалізації за принципом рівний-рівному, тобто не коли дорослі розповідають неповнолітнім, що і як робити не можна та пропонують альтернативу проведення вільного часу, а їх ровесники).

Тому в рамках реалізації проекту було організовано проведення для всіх цільових груп навчального курсу з основ кінематографії та ряду цільових різнопланових тренінгів для закріплення отриманих знань за загальною просвітницькою діяльністю. Задля цього були залучені кваліфіковані фахівці у сфері кінематографії та соціальної роботи.

Кульмінацією проекту було закінчення зйомок і демонстрація створеного продукту, до якого учасники додали особистісну художньо-творчу стилізацію. У фільмі розповідається про діаметрально протилежні життя засуджених неповнолітніх у місцях позбавлення волі та молоді за їх межами (фільм знаходиться у вільному доступі за електронною адресою: <http://youtu.be/k0NaMXNCTw>).

Фільм, який було створено у межах проекту “Терези свідомості – інше життя”, став наочним підтвердженням ефективності застосованих форм, методів і заходів, а узагальнення результатів дозволило вивести певну аксіому: спрямування жагучої енергії та діяльності молоді на творчий, спортивний або особистісний розвиток дозволить їм уникнути впливу десоціалізаційних факторів, надасть можливість набути нові навички та отримати нові знання щодо їх профорієнтації, а також потенційно більше шансів прожити успішне, законслухняне життя, зробивши позитивний внесок у суспільство. Ось тому серед представників усіх трьох контрольних груп, які на соціальному рівні вже відрізняються один від одного, було досягнуто надвисокий ступінь взаємодії та порозуміння.

Даний соціальний проект став одним з кроків до застосування інноваційних засобів державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх під час реалізації грантів. Це надає можливість створювати вже за перевіреною методикою проекти будь-якої спрямованості та залучати до участі осіб даної категорії. Необхідно пам'ятати, що людина за ґратами, все одно залишається частиною суспільства і, врешті-решт, до нього повернеться, але добропорядним сусідом чи злочинцем-рецидивістом це залежатиме не лише від нього одного.

Також, важливим фактором є те, що реалізація гранту не потребує проведення додаткових заходів стосовно зміни чинного законодавства або втручання в розроблені та затверджені Державною пенітенціарною службою України плани чи програми, які вже реалізуються, навпаки, вони стануть результативним доповненням.

На підставі результатів дослідження вперше запропоновано концептуальний підхід до вдосконалення державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх через створення і впровадження механізму залучення ресурсів для реалізації соціальних проектів у цій сфері, який передбачає застосування інноваційних засобів і підходів до покращання фінансування матеріально-технічної бази, необхідної для успішної ресоціалізації зазначених осіб, залучення необхідних суб'єктів, зокрема різнопрофільних спеціалістів для здійснення цього процесу, що дозволить ліквідувати умовні перешкоди під час взаємодії окремих верств населення, і зрештою – підвищити результативність ресоціалізації. Адже засуджених неповнолітніх суспільство має сприйматися через призму не тільки юридичних, але й морально-етичних, психологічних, педагогічних категорій як носіїв соціальних відхилень, що зумовили вчинення протиправних вчинків.

Продовження наукових досліджень з цієї проблематики сприятиме вдосконаленню механізмів державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх, а це, у свою чергу, буде сприяти зниженню кримінальних проявів у середовищі неповнолітніх.

Література:

1. Дипко С. С. Новітні підходи до ресоціалізації засуджених неповнолітніх / С. С. Дипко, О. А. Мельниченко // Управління розвитком гуманітарної сфери в Україні : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю / за ред. В. Г. Бульби, А. В. Месякова. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2012. – С. 63–67.
2. Дубовик К. Є. Державна політика у сфері ресоціалізації неповнолітніх девіантної поведінки : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / К. Є. Дубовик. – Х., 2012. – 20 с.
3. Караман О. Л. Сутність і зміст соціально-педагогічної роботи з неповнолітніми засудженими в пенітенціарних закладах / О. Л. Караман // Соціальна педагогіка: теорія та практика. – 2011. – № 2. – С. 65–74.
4. Кримінально-виконавчий кодекс України [Електронний ресурс] : Кодекс України від 11. 07.2003 р. № 1129-IV. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1>.
5. Про забезпечення реалізації Указу Президента України “Про гранти Президента України для обдарованої молоді” від 02.08.2000 р. № 945 [Електронний ресурс] : Наказ Міністерства молоді та спорту України від 15.10.2013 р. № 619. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1874-13>.
6. Про гранти Президента України для обдарованої молоді [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 02.08.2000 р. № 945/2000. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/945/2000>.
7. Ягунов Д. В. Державне управління пенітенціарною системою України: механізми ресоціалізації засуджених : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / Д. В. Ягунов. – Одеса, 2004. – 21 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352.07: 336.14

М. В. ГОНЧАРЕНКО

ПРОБЛЕМНІ АСПЕКТИ ФОРМУВАННЯ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ РОЗВИТКУ

Досліджено роль місцевих бюджетів в інвестиційних процесах в Україні. Проаналізовано структуру доходів бюджетів розвитку, визначено проблеми їх формування та намічено напрями підвищення їх значення в якості інвестиційного ресурсу територіального розвитку.

Ключові слова: державні інвестиції, територіальний розвиток, місцевий бюджет, бюджет розвитку, доходи бюджету розвитку, капітальні видатки.

This paper investigates the role of local budgets in the investment processes in Ukraine. The structure of revenues is analyzed, the problems of their formation are defined, and ways to increase their significance as an investment resource of territorial development are outlined.

Key words: public investment, development of territories, local budget, development budget, revenues of development budget, capital expenditures.

Одним із завдань, передбачених Концепцією реформування місцевих бюджетів, є посилення їх інвестиційної складової, яке передбачає програмний підхід до здійснення видатків для реалізації інвестиційних проектів згідно із затвердженими програмами соціально-економічного розвитку відповідної адміністративно-територіальної одиниці [6]. Аналіз чинного законодавства та існуючих проблем фінансового забезпечення розвитку територій дає підстави стверджувати, що завдання Концепції щодо посилення інвестиційної складової місцевих бюджетів залишаються на разі декларациєю. Тому питання вдосконалення механізмів інвестування в розвиток територій залишається актуальним і потребує обґрунтування нових дієвих підходів. Зокрема, це стосується вдосконалення механізмів формування та використання бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Обсяг бюджету розвитку місцевого бюджету є одним із показників для оцінки якості життя в територіальних громадах. Адже видатки бюджету розвитку спрямовуються не на “проїдання”, а на розширене відтворення, виконання інвестиційних програм (проектів), будівництво, капітальний ремонт і реконструкцію об’єктів соціально-культурної сфери та ЖКГ, розвиток дорожнього господарства тощо. Однак дохідна частина бюджетів розвитку місцевих бюджетів в Україні, навіть з урахуванням певних позитивних зрушень, закріплених у новій редакції Бюджетного кодексу, на сьогодні не спроможна забезпечити фінансові потреби територій у капітальних вкладеннях. З огляду на це, проблеми наповнення бюджетів розвитку місцевих бюджетів не втрачають своєї актуальності і надалі.

Теоретичні та практичні аспекти управління бюджетними інвестиціями досліджуються у працях Т. Затонацької, О. Кириленко, В. Кудряшова, Т. Лебеди, О. Шевченко та ін. Особливості формування бюджетів розвитку місцевих бюджетів як фінансової основи територіального розвитку є предметом досліджень С. Буковинського, І. Запатріної, В. Комарова, В. Кулешір, О. Косаревич та ін. Попри значний інтерес науковців та позитивні зміни бюджетного законодавства України, бюджети розвитку місцевих бюджетів продовжують відігравати незначну роль у фінансовому забезпеченні соціально-економічного розвитку територій. Це спонукає до подальшого вдосконалення науково-теоретичного підґрунтя їх формування та використання.

Метою статті є дослідження ролі місцевих бюджетів в інвестиційних процесах в Україні, визначення проблем формування дохідних джерел бюджетів розвитку та накреслення напрямків підвищення їх значення в якості інвестиційного ресурсу територіального розвитку.

Інвестиції в Україні здійснюються переважно за рахунок власних коштів підприємств і організацій. Разом з тим, бюджетні кошти теж можуть розглядатися як невід’ємна частина загальних інвестиційних ресурсів системи суспільного відтворення. Державні інвестиції в Україні здійснюються в таких основних формах: капітальні видатки (видатки розвитку) державного та місцевих бюджетів, бюджетне фінансування державних цільових програм, а також інвестиційні вкладення за рахунок бюджетів розвитку місцевих бюджетів.

Питома вага коштів державного й місцевих бюджетів у загальному обсязі інвестицій у 2012 р. сумарно становить близько 9 %, або майже 26,2 млрд грн у грошовому еквіваленті. У 2011 р. ці показники складали відповідно 10,5 % і 27,2 млрд грн [8, с. 194]. Якщо говорити окремо про роль місцевих бюджетів в інвестиційних процесах, то слід констатувати той факт, що місцеві бюджети на сьогодні відіграють в інвестуванні неістотну роль. Незважаючи на фактичне збільшення обсягів капітальних інвестицій місцевих бюджетів у грошовому еквіваленті, їхня частка у структурі інвестиційних джерел в останні роки не перевищує 3,4 % (табл. 1).

Таблиця 1

Капітальні інвестиції з місцевих бюджетів в Україні

<i>Обсяг капітальних інвестицій з місцевих бюджетів</i>	<i>2008 р.</i>	<i>2009 р.</i>	<i>2010 р.</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>
у фактичних цінах, млн грн	12498	5914	6368	8801	9148
у % до загального обсягу	4,6	3,1	3,4	3,4	3,1

У розвинених країнах світу в бюджетному процесі на місцевому рівні використовується “концепція двох бюджетів”. Наприклад, більшість урядів у США розрізняє інвестиційні і поточні видатки. Уряди на рівні штатів і місцевого самоврядування відокремлюють інвестиційні і поточні видатки з кількох причин [4].

По-перше, капіталовкладення часто фінансують з разових, цільових джерел. Відокремлення статей на придбання капітального обладнання сприяє тому, що доходи з цільовим призначенням на капітальне обладнання справді витрачають на ці потреби.

Другою причиною відокремлення бюджету розвитку і поточного бюджету є відмінність у процесах ухвалення рішень. Підготовка бюджету розвитку включає підготовку переліку проектів, потім їх ранжування: всі проекти, або майже всі, порівнюють один з одним. У міру фінансування і виконання проектів, до переліку додають нові програми, і процес повторюється. За винятком складання бюджету за пріоритетами, програми не порівнюють один з одним і не ранжують; програми, як правило, тривають щороку, тож немає великої потреби готувати перелік програм і визначати їх пріоритетність.

Третьою причиною окремого процесу складання бюджету розвитку є те, що його часові рамки відмінні від графіку поточного бюджету. У поточному бюджеті все відбувається протягом одного бюджетного року: інвестиційні проекти, навпаки, можна планувати і здійснювати роками. Далекосяжне планування і перегляд потрібні з кількох причин. По-перше, будь-які помилки в інвестиційному проекті можна виправити лише чималим коштом. Помилку в поточному бюджеті можна виправити протягом року або переглянути наступного року. По-друге, інвестиційні проекти – особливо з розвитку інфраструктури – тяжіють до координації, вимагають пильної уваги до послідовності дій. Наприклад, проекту заміни дорожнього покриття може передувати заміна труб водогону і каналізації. Графіки виконання цих двох бюджетів також різняться, бо капіталовкладення часто відбуваються нерівномірно. Бюджет розвитку дозволяє органам влади планувати далеко наперед порівняно з поточним бюджетом, що дозволяє заощаджувати кошти на великі програми або розподіляти витрати на них більш рівномірно на період у кілька років.

Нарешті, інвестиційні проекти, які часто потерпають від змін замовлень надмірних витрат, потребують прискіпливішого контролю, ніж постійні програми. Окремий бюджет розвитку заохочує пильний нагляд за виконанням проекту; крім того, це дає можливість вести окремий облік інвестиційних проектів, що сприяє здійсненню контролю за рівнем витрат.

У широкому розумінні, “бюджет розвитку” – це асигнування на інноваційну і інвестиційну діяльність, пов’язану з капітальними вкладеннями в соціально-економічний розвиток адміністративно-територіального утворення, на соціальні програми, інші витрати, що пов’язані з розширеним відтворенням. Це поняття охоплює ідентифікацію, визначення пріоритетів і планування потреби у фінансуванні на середньостроковий період, оцінку фінансових можливостей потенціалу, фінансове прогнозування, оцінку, складання інноваційних проектів муніципального розвитку, а також розробку та використання різних варіантів фінансування таких проектів [5, с. 124].

В Україні теж зроблено певні кроки до запровадження у практику “концепції двох бюджетів”. Так, у Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” (ст. 1, 63) передбачено, що місцевий бюджет поділяється на поточний бюджет і бюджет розвитку [1]. Відповідно до Закону, бюджет розвитку має формуватися за рахунок податкових надходжень, коштів, залучених від розміщення місцевих позик, а також інвестиційних субсидій цих бюджетів. Ресурси бюджету розвитку спрямовуються на розбудову місцевої соціальної та виробничої інфраструктури (доріг, сфери обслуговування тощо). Але зазначений Закон не визначив основні засади щодо формування та виконання бюджету розвитку.

Подальший розвиток “концепція двох бюджетів” отримала в Бюджетному кодексі України, в якому закріплено засади з реалізації положень статті 143 Конституції України та Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо формування та виконання бюджету розвитку як складової частини спеціального фонду місцевих бюджетів. У 2001 р. Бюджетний кодекс вперше визначив конкретні джерела формування бюджету розвитку місцевих бюджетів та напрями, за якими можуть витратитися його кошти.

У 2010 р. у новій редакції Бюджетного кодексу перелік дохідних джерел бюджету розвитку місцевих бюджетів було розширено, і на сьогоднішній день надходження бюджету розвитку включають [2]:

1) єдиний податок для суб’єктів малого підприємництва, що зараховується до бюджетів місцевого самоврядування;

2) дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств, у статутних капіталах яких є майно Автономної Республіки Крим, комунальна власність;

3) плата за надання місцевих гарантій;

4) кошти від відчуження майна, що належить Автономній Республіці Крим, та майна, що перебуває в комунальній власності, кошти від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них;

5) 90 % коштів від продажу земельних ділянок несільськогосподарського призначення або прав на них, що перебувають у державній власності до розмежування земель державної і комунальної власності (крім земельних ділянок несільськогосподарського призначення, що перебувають у державній власності, на яких розташовані об’єкти, що підлягають приватизації), при цьому від продажу земельних ділянок, які знаходяться на території Автономної Республіки Крим: 35 % – до бюджету Автономної Республіки Крим, 55 % – до сільських, селищних, міських бюджетів Автономної Республіки Крим;

6) субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних програм (проектів);

7) кошти від повернення кредитів, які надавалися з відповідного бюджету до набрання чинності цим Кодексом, та відсотки, сплачені за користування ними;

8) місцеві запозичення, здійснені в порядку, визначеному кодексом та іншими законами України;

9) кошти, які передаються з іншої частини місцевого бюджету за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, відповідної місцевої ради.

Загальний обсяг доходів місцевих бюджетів у 2012 р. досяг 225,3 млрд грн. При цьому надходження бюджетів розвитку становили 14,1 млрд грн (14,1 % до обсягу доходів без врахування міжбюджетних трансфертів та 6,3 % до обсягу доходів з урахуванням міжбюджетних трансфертів) [3]. У перерахунку на одного жителя виходить лише близько 310 грн. Для порівняння: у сусідній Польщі цей показник вищий у 18 разів, у Литві – в 15 разів [3; 7].

Звертає на себе увагу такий факт, що при порівнянні доходів бюджетів розвитку українських обласних центрів (без урахування трансфертів з держбюджету) у перерахунку на душу населення перше місце займає не столиця (де вартість землі та нерухомості, як і кількість підприємств явно вище, ніж у регіонах), і навіть не Харків і Одеса, а Черкаси. У показниках 2012 р. надходження бюджету розвитку в перерахунку на кожного жителя Черкас склали 686 грн, тоді як в Одесі – 546, Києві – 529, Харкові – 420 грн. Цікаво, що найнижчим цей показник виявився у Донецьку – всього 79 грн на кожного городянина [7].

Зміна структури доходів бюджету розвитку місцевих бюджетів до і після внесення змін до Бюджетного кодексу України відображена в табл. 2.

Таблиця 2

Структура надходжень бюджету розвитку місцевих бюджетів в Україні

<i>Надходження</i>	<i>2008 р.</i>	<i>2009 р.</i>	<i>2010 р.</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>
Обсяг бюджету розвитку, млрд грн	8,8	4,0	3,7	13,2	14,1
Частка доходів бюджету розвитку у загальній структурі доходів місцевих бюджетів, %	12,5	5,7	4,7	15,3	14,1
в т.ч.					
Єдиний податок	–	–	–	2,3	4,8
Надходження від продажу землі	3,5	1,8	1,7	1,5	1,0
Надходження від відчуження майна	2,7	1,8	1,5	0,6	0,7
Кошти, одержані із загального фонду бюджету	6,0	1,9	1,4	10,7	6,8
Інші	0,3	0,2	0,1	0,2	0,8

У 2011-2012 рр. обсяг доходів бюджетів розвитку збільшився більш ніж у три рази порівняно з 2010 р. Це відбулося в основному за рахунок перенесення всіх капітальних видатків, що здійснювались із загального фонду до бюджету розвитку, а також віднесення до доходів бюджету розвитку єдиного податку.

Бюджетний кодекс дозволяє здійснювати передачу коштів між загальним і спеціальним фондами бюджету, але тільки в межах бюджетних призначень і лише шляхом внесення змін до рішення Верховної Ради Автономної Республіки Крим чи відповідної ради. Так, у 2012 р. унаслідок перенесення всіх капітальних видатків, що здійснювались із загального фонду до бюджету розвитку, кошти, одержані з загального фонду бюджету, стали найбільшим джерелом формування бюджету розвитку. Їх обсяг становив 6,8 млрд грн, або 48,1 % усіх надходжень до бюджету розвитку [3, с. 55].

Левову частку надходжень бюджету розвитку на сьогодні становлять кошти від сплати єдиного податку. За підсумками 2012 р. за рахунок цього податку було сформовано 31,4 % усіх доходів бюджету розвитку [2, с. 56]. Отже, якщо в населеному пункті створено комфортні умови для суб'єктів господарювання, що перебувають на так званій спрощеній системі оподаткування, то відповідний місцевий бюджет одержує більше коштів саме на розширене відтворення. Від цього виграють усі члени територіальної громади.

Водночас треба зауважити, що такі оцінки умовні, бо існує безліч інших об'єктивних і суб'єктивних чинників, що впливають на обсяги надходжень у бюджету розвитку місцевих рад у кожному окремо взятому населеному пункті. Наприклад, вагомим джерелом наповнення бюджетів розвитку є кошти, отримані від відчуження комунальної власності (зокрема землі). У 2012 р. надходження від продажу землі становили 1 млрд грн, або 7 % усіх доходів бюджету розвитку, від відчуження майна, що знаходиться в комунальній власності, – 0,8 млрд грн, або 5,3 % [3, с. 56]. У цьому разі ефективність залучення коштів у місцевий бюджет можна оцінити крізь призму мультиплікаційного ефекту – на скільки зросте якість життя територіальної громади в населеному пункті від продажу того чи іншого об'єкта. І тут слід урахувати не лише прямі доходи для бюджету від відчуження

майна, а й, приміром, залучення додаткових інвестицій у бюджет у вигляді створених робочих місць на приватизованих об'єктах.

Складовою частиною бюджету розвитку є субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів. Субвенції з Державного бюджету України на виконання інвестиційних проектів надаються з Державного бюджету України тільки бюджету Автономної Республіки Крим, обласним бюджетам, бюджетам міст Києва та Севастополя з їх дальшим перерозподілом для бюджетів місцевого самоврядування. Право на отримання субвенцій з інших місцевих бюджетів на виконання інвестиційних проектів можливе лише за наявності спільної угоди між відповідними органами місцевого самоврядування. У 2012 р. субвенції з інших бюджетів на виконання інвестиційних проектів склали 270,1 млн грн, або близько 2 % надходжень до бюджету розвитку [3, с. 57].

Крім зазначених надходжень до бюджету розвитку включаються й інші види доходів. Зокрема, у 2012 р. серед них були:

- дивіденди (дохід), нараховані на акції (частки, паї) господарських товариств (48,9 млн грн);
- надходження коштів пайової участі у розвитку інфраструктури населеного пункту (473,9 млн грн) [3, с. 57].

Слід зазначити, що у проекті оновленого Бюджетного кодексу серед доходів бюджету розвитку було передбачено ще одне джерело його поповнення – податок на прибуток підприємств (крім податку на прибуток підприємств і фінансових установ комунальної власності) відповідно до додаткових ставок такого податку, в розмірах, визначених законом з питань оподаткування. Місцеві ради могли проголосувати за встановлення місцевої ставки (обласна – до 2 %, міська, районна – до 3 %). При цьому надходження від цього податку відповідно до додаткових ставок такого податку, встановлених районними радами, передбачалося розподіляти таким чином: 30 % – до бюджетів розвитку бюджетів сіл, селищ, міст районного значення; 70 % – до бюджетів розвитку районних бюджетів. Однак при прийнятті нового Бюджетного кодексу в 2010 р. місцеві ради були позбавлені такої можливості. Можливою причиною такого рішення стало те, що додаткові фіскальні навантаження з боку органів місцевого самоврядування могли отримати значний супротив з боку підприємств і населення загалом та спричинити нерівномірність економічної активності в різних регіонах.

Одним із пріоритетів сучасної бюджетної політики є посилення інвестиційної складової частини місцевих бюджетів, зокрема, шляхом збільшення кількості джерел надходжень до бюджету розвитку. Порівняно зі старим бюджетним кодексом у новому зроблено спробу зміцнити бюджети розвитку місцевого самоврядування, втім суттєвих додаткових джерел надходжень до місцевих бюджетів розвитку не встановлено, хіба що крім єдиного податку. Незважаючи на досить великий перелік надходжень, зазвичай найбільшу частку доходів місцевих бюджетів розвитку складають кошти, передані із загального фонду бюджету, субвенції з інших бюджетів, доходи від відчуження майна та землі.

На наш погляд, підвищити роль бюджету розвитку як основи формування інвестиційного потенціалу території, можливо за рахунок:

- розширення переліку дохідних джерел бюджету розвитку;
- створення сприятливих умов для розвитку малого підприємництва на території;

- вдосконалення механізму здійснення місцевих запозичень;
- більш ефективного управління об'єктами комунальної власності, доходи від яких слід зараховувати до бюджету розвитку;
- розвитку нових форм господарювання в комунальному секторі;
- удосконалення приватизаційних процедур комунальної власності з метою запобігання продажу об'єктів за заниженими цінами;
- стимулювання збільшення власних доходів місцевих бюджетів;
- розподілу інвестиційних субвенцій, які надаються місцевим бюджетам, на принципах справедливості і прозорості.

На жаль, принцип створення умов, які забезпечують зацікавленість місцевих органів влади у збільшенні доходів до бюджетів, що має стати вагомим чинником ефективності розбудови бюджетної системи, є лише задекларованим. Значним інвестиційним потенціалом є залучення інвестиційних ресурсів шляхом випуску територіальних боргових зобов'язань, що має на сьогодні разовий, індивідуальний характер. До того ж, схема відшкодування та поновлення кредитних інвестиційних ресурсів недостатньо продумана й налагоджена. Це нівелює можливість використання коштів місцевих бюджетів як джерела інвестиційних ресурсів на місцях. Саме цей шлях зміцнення бюджету розвитку може розглядатися як напрямок подальших наукових розвідок щодо зміцнення фінансового забезпечення розвитку території.

Література:

1. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. // ВВР України. – 1997. – № 24. – С. 170.
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 р. № 2456-VI // Голос України. – 2010. – № 143.
3. Бюджетний моніторинг. Аналіз виконання бюджету за 2012 р. – К. : ІБСЕД, 2013. – 73 с.
4. *Косаревич О. П.* Бюджет розвитку місцевих бюджетів / О. П. Косаревич [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/VPu/Ekon/2008_6/51.pdf.
5. *Кулешір В. В.* Диверсифікація джерел формування місцевих бюджетів розвитку / В. В. Кулешір // Вісник Дніпропетровського Університету. Серія “Економіка”. – 2011. – № 5(3). – С. 124–132.
6. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.05.2007 р. № 308-р // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 38. – С. 12.
7. *Сколотяний Ю.* Місцеві бюджети: профанація розвитку / Ю. Сколотяний [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://gazeta.dt.ua/internal/miscevi-byudzheti-profanciya-rozvitku_.html.
8. Статистичний щорічник України за 2012 рік / за ред. О. Г. Осаулєнка. – К. : Державна служба статистики України, 2013. – 552 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

ДЯЧЕНКО Н. П.

МЕТОДОЛОГІЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Зроблено аналіз стану методологічного забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Виділено напрями його взаємозв'язку з процесом розробки прогнозних оцінок в державному управлінні. Означено основні напрями подальшого розвитку інформаційно-аналітичної діяльності в Україні.

Ключові слова: інформаційно-аналітична діяльність, інформаційно-аналітичне забезпечення, принципи інформаційно-аналітичної діяльності, прогнозування, державне управління.

The analysis of methodological support of information and analytical activities of public authorities and local self-government authorities has been done. The relations with the development process of predictive estimates in area of public administration have been allocated. The principal directions of the further development of information and analytical activities in Ukraine have been designated.

Key words: information and analytical activities, information and analytical support, principles of information and analytical activities, forecasting, public administration.

Прогнозування розвитку суспільства, оцінка його політичних, економічних, технологічних, екологічних, соціокультурних перспектив завжди являли собою складну та водночас цікаву міжгалузеву наукову проблему. Потреба прогнозних оцінок майбутніх подій або їх наслідків істотно актуалізувалася в умовах глобальних трансформацій, коли не лише якісно змінюється середовище життєдіяльності та розкриваються безпрецедентні можливості прогресу, але й виникають нові загрози цивілізаційного характеру. З метою підвищення результативності прогнозних досліджень необхідно здійснення науково обґрунтованої зміни парадигми інформаційного-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

Значною мірою формуванню сучасного бачення ролі аналітики в системі вироблення та реалізації державної політики сприяли праці таких зарубіжних та вітчизняних учених як: Е. Квейда, П. Брауна, Д. Белла, І. Бестужева-Лади, В. Авер'янова, А. Ахременка, С. Телешуна, В. Горбатенка, В. Ребало та ін.

Проте, незважаючи на досить значну кількість праць, питання визначення ролі інформаційно-аналітичної забезпеченості в діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування є недостатньо розробленим.

Метою статті є аналіз стану методологічного забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, окреслення аспектів його взаємозв'язку з процесом розробки прогнозних оцінок в державному управлінні, означення основних напрямів подальшого розвитку інформаційно-аналітичної діяльності в Україні.

Аналітика (від гр. *Αναλυτική* – мистецтво аналізу) – частина логіки, яка розглядає вчення про аналіз, як науку, виникла в Давній Греції [1]. Сучасна ж аналітика – це:

- форма мислення і світовідчуття, яка спирається на науковий підхід;
- методологічна основа процесу обробки інформації;
- методологія пізнання, що використовує для отримання нового знання як строго наукові, так і інтуїтивні методи;
- форма мислення і світовідчуття, яка спирається на науковий підхід;
- сутнісне знання про процеси реального світу;
- засіб перетворення інтуїтивних уявлень в логічний, раціональний план мислення;
- форма наукового знання, застосовувана в процесах управління, насамперед – для вироблення управлінських рішень;
- сукупність методів, за допомогою яких можна виявляти приховані сенси в текстах і реальних соціально-політичних та економічних процесах;
- ядро науково-дослідної роботи;
- інтелектуальна зброя;
- потужний пласт інтелектуальної культури, використовуваний елітою будь-якого суспільства для управління соціумом.

Таким чином, сучасна аналітика – це:

- основа інтелектуальної, логіко-мисленнєвої діяльності, спрямованої на вирішення практичних завдань. В її основі лежить не стільки принцип констатації фактів, скільки принцип “випередження подій”, що дозволяє організації чи індивіду прогнозувати майбутній стан об’єкта аналізу;
- цілісна сукупність принципів методологічного, організаційного та технологічного забезпечення індивідуальної та колективної розумової діяльності, що дозволяє ефективно обробляти інформацію з метою вдосконалення якості наявних і придбання нових знань, а також підготовки інформаційної бази для прийняття оптимальних управлінських рішень.

Сутність аналітики як наукової дисципліни перш за все, пов’язана з методологічної та інтелектуально-технологічної сторонами діяльності, спрямованої на вирішення завдань управління або синтезу нових знань.

Проводячи аналітичне дослідження, варто враховувати, що інформація – це нові відомості, які прийняті, зрозумілі та оцінені її користувачем як корисні.

Весь масив інформації можна класифікувати за такими ознаками:

1. Важливість інформації. Інформація є важливою, якщо вона релевантна, тобто має зв’язок з вирішенням проблеми, і якщо її використання може внести внесок у діяльність (поточну або плановану).

2. Достовірність інформації. Не завжди легко встановити, є інформація достовірною або помилковою, особливо якщо вона містить відомості про події, які ще не відбулися. Є критерії, за якими можна судити про достовірність інформації. До цих критеріїв належать:

- критерій обґрунтованості (наявність підтверджень отриманої інформації в ряді незалежних джерел);
- критерій несуперечності (відсутність протиріч між окремими твердженнями, викладеними вповідомленні);
- критерій авторитетності джерела та/або ступеня захищеності носія (документа).

Ступінь достовірності інформації оцінюється відношенням кількості помилкових елементів інформації до загальної кількості всіх елементів інформації.

Отримана інформація може бути розділена на два види:

- факти, як абсолютно достовірні твердження про події, які реально мали місце, про існування об'єктів чи процесів тощо;
- оцінки фактів, що повідомляються.

Суб'єкти інформаційного забезпечення поділяються на тих, хто:

- створюють відповідні інформаційні ресурси;
- здійснюють їх обробку та систематизацію;
- здійснюють інформаційно-довідкову функцію, забезпечуючи інформаційні потреби замовників.

Варто розрізняти інформаційну роботу (накопичення інформації) та інформаційно-аналітичну роботу, яка крім накопичення інформації включає ще й її обробку та аналіз.

Інформаційне забезпечення є важливою функцією в державноуправлінській діяльності. У зв'язку з цим робота державних органів має забезпечуватися своєчасною інформаційною підтримкою.

Інформаційно-аналітична діяльність – це особливий напрям інформаційної діяльності, пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням та поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності [2, с. 38].

Незалежно від напрямку діяльності інформаційно-аналітична робота охоплює такі загальні операційні процедури:

- збір і первинну оцінку інформації на достовірність і відносності;
- обробку і накопичення інформаційних одиниць;
- оцінку, аналіз, узагальнення інформації та даними;
- підготовку інформаційних повідомлень у межах поточного інформування з “сигнальної” або “первинної” інформації;
- підготовку аналітичних “сигнальних” повідомлень у межах запланованих інформаційно-аналітичних розробок проблем чи ініціативне інформування з актуальних питань зацікавлених замовників;
- розсилку інформаційних повідомлень, аналітичних довідок, доповідей, звітів замовникам інформаційно-аналітичних розробок та іншим зацікавленим споживачам для обслуговування всіх видів діяльності держави, інших суб'єктів господарювання.

Інформаційна аналітика об'єднує три найважливіших компоненти:

- 1) методологію інформаційно-аналітичної роботи;
- 2) організаційне забезпечення цього процесу;
- 3) технологічно-методологічне забезпечення розробки і створення інструментальних засобів для її ведення.

Інформаційно-аналітичне забезпечення – це процес створення оптимальних умов задля задоволення інформаційних потреб і реалізації посадових обов'язків органів державної влади на основі формування та використання інформаційних ресурсів.

Метою інформаційно-аналітичного забезпечення державних органів виконавчої влади є створення умов для прийняття ефективних державних управлінських рішень [4].

Інформаційно-аналітичне забезпечення – системне поняття, яке утворюють два взаємопов’язані елементи, а саме:

– інформаційний – відносно самостійної діяльності спеціально підготовлених фахівців, зайнятих пошуком, відбором, обробкою, накопиченням, узагальненням і збереженням інформаційних одиниць (перший етап процесу інформаційно-аналітичного забезпечення у системі управління будь-якого механізму);

– аналітичний – як похідний другий етап процесу інформаційно-аналітичного забезпечення в системі управління будь-якого механізму: виробництво спеціально підготовленими фахівцями на підставі наявних інформаційних одиниць і складних розумових процесів нового знання щодо явища або події, що вивчається [3].

Систему інформаційного-аналітичного забезпечення управління слід визначити як взаємозалежну та відповідним чином сформовану сукупність організаційних, організаційно-правових, інформаційних, методичних, програмно-технологічних компонентів, що забезпечує необхідну якість прийнятих управлінських рішень за рахунок раціонального використання інформаційних ресурсів та інформаційних технологій.

З поєднанням принципів проблемної орієнтації та програмно-цільової установки як відносно тематики інформаційного забезпечення, так і відносно вибіркості підготовки інформації та доведення її до керівників відповідно до їх місця в системі управління та основних функціональних обов’язків.

Інформаційно-аналітичні технології надають можливість оформлення інформаційних фрагментів у системному вигляді, що дозволяє:

- створити цілісну картину того, що відбувається;
- спрогнозувати майбутню діяльність різних структур, сил, груп інтересів тощо.

Тому процес інформаційно-аналітичної діяльності повинен бути системним та, на нашу думку, при його здійсненні необхідно дотримуватись такого алгоритму (рисунок):



Рисунок. Алгоритм проведення інформаційно-аналітичного дослідження

З'ясування можливих шляхів розвитку ситуації потребує не тільки узагальнення виявленої інформації, а також її оцінки. Саме необхідність передбачення, виявлення та прогноз тенденцій розвитку ситуації обумовлює застосування різних аналітичних методик опрацювання вихідної інформації.

Інформаційно-аналітична діяльність – особливий напрям інформаційної діяльності, пов'язаний з виявленням, опрацюванням, збереженням і поширенням інформації переважно у сфері управлінської, політичної та економічної діяльності [6]. Проте для управлінської сфери, політики та економіки, важливим є не стільки своєчасне ознайомлення з первинною інформацією, скільки випереджувальне виявлення проблемних ситуацій і прогноз розвитку подій. З цією метою у процесі інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно дотримуватись таких принципів: цілеспрямованості, системності, актуальності, активності, ініціативності, достовірності, об'єктивності, повноти, безперервності, альтернативності думок, гнучкості, обґрунтованості.

На даний час в Україні функціонують численні аналітичні служби (за даними УкрІНТЕІ, їх загальна кількість досягає 70).

Серед основних інформаційних продуктів і послуг, які надаються цими службами, – результати соціологічних досліджень, моніторинг засобів масової інформації, підготовка довідкових і прогнозно-аналітичних матеріалів тощо. Однак діяльність згаданих інформаційно-аналітичних підрозділів не координується.

За матеріалами дослідження, проведеного фахівцями Книжкової палати України [5], серед найбільших центрів, які здійснюють інформаційне забезпечення державних, урядових, законодавчих гілок влади та регіональних керівників, слід відзначити аналітичні служби Адміністрації Президента України, Кабінету Міністрів України та Верховної Ради України.

Аналіз стану інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування довів таке:

- інформаційно-аналітичного забезпечення знаходиться у стадії свого становлення;

- переживає серйозні труднощі, пов'язані з відсутністю необхідної кількості кваліфікованих фахівців та недостатньо систематизованою методологічною базою аналітичних досліджень.

Саме тому з метою підвищення стандартів інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування необхідно:

- підвищити якість підготовки спеціалістів інформаційно-аналітичної діяльності до роботи в умовах інформаційного суспільства;

- упроваджувати електронне врядування, адже, якісно побудована система електронного урядування зробить позитивний вплив на загальний хід і наслідки проведення подальших радикальних перетворень в українському суспільстві, насамперед, соціальної і економічної реформи, розбудови соціальної держави з впливовими інституціями громадянського суспільства.

Література:

1. Брокгауз Ф. А. Энциклопедический словарь (в 86 томах с иллюстрациями и дополнительными материалами) / Ф. А. Брокгауз, И. А. Эфрон [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.vehi.net/brokgauz>.

2. Електронний уряд : Наук.-практ. довід. / уклад. С. А. Чукут, І. В. Клименко, К. О. Линьов ; за заг. ред. С. А. Чукут. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.

3. Концепція розвитку електронного урядування в Україні [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. Семенченко А. І. Концептуальні засади розвитку електронного урядування в Україні / А. І. Семенченко. – К., 2009. – 82 с.

5. Ступак В. Науково-аналітична діяльність у галузі суспільних наук в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / В. Ступак // Вісн. Кн. палати. – 2000. – № 1. – С. 21–24.

6. Телешун С. О. Політична аналітика в системі публічного управління / [С. О. Телешун, С. В. Сьомін, О. Р. Титаренко та ін.]. – К. : НАДУ, 2008. – 284 с.

Надійшла до редколегії 04.11.2013 р.

УДК 352:366.54

А. В. КОВАЛЕНКО

УЗАГАЛЬНЕННЯ НАУКОВОЇ ДУМКИ ЩОДО КОНТРОЛЮ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ У СФЕРІ ЗАХИСТУ ПРАВ СПОЖИВАЧІВ

Узагальнено наукову думку щодо захисту прав споживачів на державному рівні та контролюючої функції органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів на місцевому рівні. Зроблено спробу систематизувати теоретичні аспекти та виокремити практичне значення органів місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів. Проаналізовано наукове узагальнення виниклих проблем у сфері захисту прав споживачів на місцевому рівні.

Ключові слова: органи місцевого самоврядування; функції місцевого самоврядування; державна політика; державний контроль; делеговані повноваження; захист прав споживачів.

In this article scientific thoughts are generalized in relation to the protection of consumers at state level and supervisory function of organs of local self-government in the field of protection of consumers at local level. Given it a shoot to systematize theoretical aspects and distinguish a practical value that is had organs of local self-government in realization of public policy in the field of protection of consumers. Scientific generalization of arising up problems is analyses in the field of protection of consumers at local level.

Key words: organs of local self-government; functions of local self-government; public policy; state control; delegated plenary powers; protection of consumers.

В умовах глобалізації економіки та різкої поляризації суспільства постає гостра потреба в науковому осмисленні проблеми здійснення контролю органами

місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів. Діяльність таких структур в європейському споживчому просторі є важливим елементом примноження соціального капіталу. Тому дослідження сутності контролю органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів в Україні та особливостей його прояву на регіональному рівні є актуальним, відповідає запитам теорії і практики регіонального управління.

Задоволення потреб населення на якісні умови життя займає пріоритетне місце у процесі побудови економічно розвиненої незалежної держави. Створення в Україні ефективного контролю щодо захисту прав і законних інтересів споживачів на місцевому рівні є важливою метою держави на шляху до європейських стандартів життя.

Актуальність дослідження визначена тим, що на сьогодні проблеми контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування приділялась недостатня увага з боку науковців та практиків з державного управління та регіонального розвитку. Узагальнення наукової думки щодо контролю органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів дасть змогу систематизувати теоретичні аспекти та виокремити практичне значення, яке мають органи місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів. Особливу актуальність питання захисту споживачів органами місцевого самоврядування набуває саме сьогодні, коли Україна чітко визначилась з курсом на європейську інтеграцію. У зв'язку з цим виникає потреба наукового узагальнення виниклих проблем у цій галузі та на практиці приведення норм чинного законодавства до вимог норм Євросоюзу.

За останні роки проблемі захисту прав споживачів приділяється увага багатьох науковців і практиків з державного управління, права, економіки. Найбільша увага приділяється державному контролю, механізмам захисту прав споживачів на рівні центральних органів виконавчої влади та інших державних контролюючих органів та наглядових установ.

Вивченню проблеми організації забезпечення захисту прав споживачів приділяли увагу в дисертаційних роботах С. Семенко “Механізми вдосконалення державної системи захисту прав споживачів” [13], М. Казаков “Методичні особливості розбудови механізму захисту прав споживачів України” [9], Н. Дочинець “Організаційно-економічні основи захисту інтересів споживачів” [7]. Детальному вивченню та аналізу проблем формування та розвитку механізму державного управління та місцевого самоврядування в Україні та світі з питань соціального захисту населення, зокрема, захисту прав споживачів, приділяли провідні науковці В. Авер'янов [4], Г. Агаманчук [5], В. Куйбіда [11], О. Сушинський [14]. Але у своїх дослідженнях вони не приділяли достатньо уваги діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів та не визначили їх роль і місце в державному механізмі захисту прав споживачів.

У той же час, на наш погляд, досліджень з названої теми, особливо з проблем захисту прав споживача в на місцевому рівні ще недостатньо. Це простежується і в відповідній науковій, спеціальній та навчальній літературі. У дослідженнях з даного питання потрібний комплексний підхід до проблем теорії і практики правового регулювання контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів, що значною мірою зумовило цілі, завдання та методологічні основи цього дослідження.

У свою чергу, досвід напрацювань щодо державного контролю у сфері захисту прав споживачів є визначальним і може бути використаний у формулюванні та визначенні поняття “контроль органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів”.

Незважаючи на різноманітність наукових досліджень проблем державного контролю у сфері захисту прав споживачів, на сьогодні немає єдиного науково обґрунтованого підходу до визначення контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів.

Сьогодні має місце низка проблемних питань, які вимагають негайного вирішення: недосконале законодавство України з питань захисту прав споживачів; обмеженість повноважень органів місцевого самоврядування щодо здійснення контролю у сфері захисту прав споживачів.

Метою даної статті є узагальнення наукової думки відносно контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування із захисту прав споживачів. Висвітлення основних напрямів наукових досліджень у цій галузі дасть змогу систематизувати теоретичні аспекти та виокремити практичне значення, яке мають органи місцевого самоврядування в реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів.

В Україні поряд із законодавчим закріпленням прав споживачів і побудовою відповідних органів державного та недержавного контролю у сфері захисту прав споживачів, знаходять теоретичне підкріплення в дослідженнях вітчизняних науковців та узагальненнях накопиченого досвіду провідними країнами європейського співтовариства питання контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів.

Дослідженню питань захисту прав споживачів в Україні як важливого елементу захисту прав людини приділяли увагу у своїх наукових дослідженнях провідні науковці В. Авер'янов [4], Г. Атаманчук [5], Г. Щокін [15], Л. Юзьков [16]. У своїх дослідженнях вони розглядають проблему формування та розвитку механізму державного управління та місцевого самоврядування щодо захисту прав споживачів у широкому розумінні як складової соціального управління, торкаючись загальних проблем соціального захисту населення. Але, як показує практика, ефективність реалізації захисної функції державної соціальної політики на регіональному та місцевому рівнях обмежується низьким фінансуванням місцевих бюджетів, недосконалістю законодавчої бази, що встановлює функції контролю органів місцевого самоврядування, а також розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування в цій сфері. Це зумовлює дублювання функцій, неможливість використання владних повноважень.

Проблеми вдосконалення та розподілу повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування щодо здійснення контролю в широкому понятті знайшли своє відображення в наукових роботах як у вітчизняному, так і в зарубіжному науковому середовищі. Так, Н. Нижник і І. Якушик розглядають цю проблему за принципом децентралізації частини повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, що відображається в розподілі повноважень між цими органами на регіональному рівні в контексті субсидіарності державної влади [12]. На цьому принципі наголошує Європейська Хартія місцевого самоврядування [8].

У вітчизняному державотворенні провідним суб'єктом врегулювання суспільних відносин є місцеве самоврядування. Воно визнається і гарантується Конституцією України [1], Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [3] та іншими підзаконними актами.

Органи місцевого самоврядування найбільш наближені до потреб населення, тому ефективність вирішення питань захисту населення як споживачів на місцевому рівні безпосередньо позначається на вирішенні загальнодержавних питань щодо захисту прав споживачів.

Результати огляду наукових досліджень, спостережень практиків, вказують на переважну більшість проблем, які виникають на рівні місцевого самоврядування щодо відносин з державними органами влади. Особливістю співіснування цих двох системних суспільних явищ є постійні непорозуміння між їх органами з приводу регулювання суспільних процесів та організації життєдіяльності на місцевому рівні.

Як зазначає О. Конотопцев у дисертації “Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління”, розподіл повноважень між територіальними органами влади необхідно здійснювати за чіткими принципами: надання управлінських послуг, необхідних для всіх мешканців територіальної громади закріпити за органами місцевого самоврядування, а інших – за органами державної (виконавчої) влади. Саме такий розподіл дасть змогу реалізувати принцип субсидіарності в територіальних організаціях влади [10].

На сучасному етапі інтеграції до Європейського союзу, Україна перебуває у складному історичному періоді формування держави з європейськими стандартами якості. Це зумовлює становлення демократичних засад у суспільстві та реформування системи влади на місцевому рівні і державного управління в цілому. Досвід багатьох розвинених країн світу показує, що демократична державна форма правління й управлінська діяльність органів місцевого самоврядування доповнюють одна одну завдяки взаємозв'язкам, які встановлюються між ними. Так, у багатьох країнах світу захист прав споживачів покладається на органи місцевого самоврядування. У більшості країн Європейського союзу правовий статус органів місцевого самоврядування закріплений у конституціях. Так, наприклад, у Англії, Німеччині, Іспанії, функція контролю у сфері захисту прав споживачів покладена на виконавчі органи місцевого самоврядування. На відміну від розвинених країн Західної Європи, Конституцією Сполучених Штатів Америки не закріплений статус органів місцевого самоврядування. У зв'язку з цим система захисту прав споживачів у США залежить від федеральних органів виконавчої влади, які мають право створювати структурні підрозділи з питань захисту споживачів та здійснювати ефективний контроль у цій сфері.

Натомість, російський науковець В. Данілов у дисертації “Захист прав споживача у системі конституційних прав людини у Росії” вказує на те, що вдосконалення системи контролю за дотриманням та захистом прав і інтересів споживачів має представляти розподіл певних функцій по вертикалі, і при цьому залежно від їх територіальної значущості є взаємопов'язаними системою органів і організацій. Система повинна будуватися таким чином: регіональні громадські об'єднання споживачів – органи місцевого самоврядування з захисту прав

споживачів – територіальні органи державної влади з питань захисту прав споживачів – центральні органи державної влади [6] (пер. авт. – А.К.).

Усе вищенаведене вказує на те, що на даному етапі розвитку України, завданням нового етапу адміністративної реформи є вирішення питання організації діяльності органів місцевого самоврядування з питань захисту прав споживачів за принципом побудови децентралізованої системи управління.

Проведення дослідження дозволяє зробити такі висновки. Проблема ефективної організації контролюючої діяльності органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів полягає в недостатньому науковому дослідженні в цій сфері управління.

Необхідною умовою подальшого розвитку місцевого самоврядування в Україні та забезпечення виконання покладених на них повноважень із захисту прав споживачів є децентралізація повноважень територіальних органів спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів, передбачених ст. 26 Закону України “Про захист прав споживачів” [2].

Побудова злагодженої стрункої системи захисту прав споживачів (громадські організації – органи місцевого самоврядування – територіальні органи спеціально уповноваженого центрального органу виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів – центральний орган виконавчої влади у сфері захисту прав споживачів) стане запорукою ефективного захисту прав споживачів і важливою рисою демократичного суспільства. Саме в країнах з розвинутою системою місцевого самоврядування, де функція захисту прав споживачів передана виконавчим органам місцевого самоврядування, громадянам найкраще надається така послуга, як захист прав споживачів.

Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-вр>.

2. Про захист прав споживачів : Закон України від 12.05.1991 р. № 1024-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1023-12>.

3. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.

4. *Авер'янов В. Б.* Виконавча влада і адміністративне право / за заг. ред. В. Б. Авер'янова. – К. : ВД “Ін-Юре”, 2002. – 668 с.

5. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2004. – 584 с.

6. *Данилов В. В.* Защита прав потребителя в системе конституционных прав человека в России : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.02 [Електронний ресурс] / В. В. Данилов. – М., 2009. – Режим доступу : <http://www.dissercat.com/content/zashchita-prav-potrebitelya-v-sisteme-konstitutsionnykh-prav-cheloveka-v-rossii>.

7. *Дочинець Н. М.* Організаційно-економічні основи захисту інтересів споживачів : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.07 [Електронний ресурс] / Н. М. Дочинець. – Львів, 2008. – Режим доступу : <http://disser.org.ua/file21202.html>.

8. Європейська Хартія місцевого самоврядування (ратифікована Законом України від 15.07.1997 р. № 452/97-ВР) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

9. *Казаков М. М.* Методичні особливості розбудови механізму захисту прав споживачів України : дис. к.е.н. : спец. 08.06.01 [Електронний ресурс] / М. М. Казаков. – К., 2004. – Режим доступу : <http://avtoreferat.net/content/view/3399/45/>.

10. *Конотопцев О. С.* Концептуальні основи реформування територіальної організації державного управління : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.01 / О. С. Конотопцев. – Х., 2003. – 18 с.

11. *Куйбіда В. С.* Організаційно-функціональні принципи і методи діяльності органів місцевого самоврядування : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.04 / В. С. Куйбіда. – К., 2003. – Режим доступу : <http://dissert.org.ua/file48391.html>.

12. *Нижник Н. Р.* Контроль – ефективна складова соціально-економічного розвитку держави / Н. Р. Нижник, І. Д. Якушик // Президентський контроль: Інформ.-аналіт., наук.-метод. бюл. Адміністрації Президента України. – 2004. – № 1. – С. 81–85.

13. *Семенко С. В.* Механізми вдосконалення державної системи захисту прав споживачів : дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02/ С. В. Семенко. – К., 2008. – 199 с.

14. *Сушинський О. І.* Контроль у сфері публічної влади: теоретико-методологічні та організаційно-правові аспекти : монографія / О. І. Сушинський. – Л. : ЛРІДУ УАДУ, 2002. – 468 с.

15. *Щокін Г. В.* Концепція стратегії розвитку України у XXI столітті: консервативна модель / авт. кол. : Г. В. Щокін (кер.), О. В. Бабкіна, В. М. Бебик та ін. – К. : МАУП, 2003. – 40 с.

16. *Юзьков Л. П.* Основні положення Проекту Конституції України (Мюнхен, 1992) / Л. Юзьков // Вибори та демократія. – 2008. – № 1. – С. 69–72.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 352.075 (477)

Л. І. МУРКОВИЧ

ШЛЯХИ АКТИВІЗАЦІЇ САМОУПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ГРОМАДИ В УМОВАХ ДЕМОКРАТИЗАЦІЇ СУСПІЛЬСТВА

Визначено напрями підвищення самоуправлінської діяльності територіальної громади. Розглянуто форми участі громадян у місцевому самоврядуванні, розроблено пропозиції щодо запровадження інституту сільських старост.

Ключові слова: місцеве самоврядування, члени територіальної громади, залучення громадян, органи самоорганізації населення, інститут сільського старости, участь у місцевому публічному житті.

Directions of increase of level of activity of territorial society are determine, a form of participation of citizens in local self-government is examined, suggestions in relation to the input of institute of rural heads are worked out.

Key words: local self-government, members of territorial society, bringing in of citizens, organs of organization of population, institute of rural head, participating in local public life.

В умовах демократизації суспільства низький рівень готовності членів територіальної громади брати участь у процесах управління актуалізує необхідність розробки та запровадження заходів щодо активізації самоуправлінської діяльності територіальної громади. Ефективність реалізації громадських ініціатив залежить не тільки від існування законодавчих передумов для такої реалізації та готовності органів державної влади і органів місцевого самоврядування до співпраці з громадськими інститутами, але й від достатнього рівня активності самої територіальної громади. Проте в Україні сьогодні має місце відсутність розуміння населенням сутності місцевого самоврядування, а відповідно, брак ініціативи та пасивність членів територіальної громади.

До факторів, що заважають територіальній громаді стати дієвим суб'єктом місцевого самоврядування, відноситься: невпевненість в успіху власної участі; недостатня муніципальна управлінська культура; відсутність часу, знань, інформації; протидія посадових осіб місцевого самоврядування; власна інертність. Песимістичні настрої значної кількості жителів стосовно власної участі у вирішенні питань місцевого значення обумовлені сучасним станом розвитку країни і такими причинами, як криза влади, неорганізованість на рівні громади, невдалий або негативний досвід інших, що призводить до формування думок про відсутність сенсу у виявленні активності на місцях [3, с. 22]. Тому вкрай важливим є здійснення дослідження щодо укріплення соціальних зв'язків у суспільстві та формування власне територіальної громади.

Проблемам залучення громадян до участі у вирішенні питань місцевого значення, а також питанням реалізації форм безпосередньої участі громадян у місцевому самоврядуванні присвячено роботи таких вчених, як О. Батанов, В. Бондаренко, В. Борденюк, П. Ворона, В. Григор'єв, І. Доля, Д. Заяць, В. Кампо, О. Лиска, Н. Мішина, О. Прієшкіна, М. Пухтинський, С. Саханенко, В. Сидоренко, Т. Семигіна, А. Ткачук та ін.

Мета статті – дослідження проблем низького рівня участі членів територіальної громади у вирішенні питань місцевого значення та розробка пропозицій щодо активізації їх самоуправлінської діяльності.

Серед основних ознак територіальної громади – населення як спільнота людей, спільна територія проживання, соціальна взаємодія та відчуття співтовариства, – останні два мають особливе значення в умовах розвитку українського суспільства. Членство в територіальній громаді передбачає емоційний зв'язок, психологічну ідентифікацію з громадою через спільні цінності, почуття належності до подій у суспільстві, відповідальності перед громадою, а також можливість впливу на прийняття рішень на відповідній території проживання шляхом самореалізації та задоволення власних інтересів і потреб. Погодимося, що ступінь розвиненості психологічного почуття співтовариства

вирішальним чином впливає на життєдіяльність громади, її можливість вирішувати важливі для людей проблеми [3, с. 32]. Паралельність і незалежність існування членів територіальної громади не може тривати вічно. Тому важливим напрямом становлення територіальної громади в Україні є відновлення та укріплення психологічного відчуття співтовариства, що складається з таких складових, як членство (почуття приналежності та емоційної безпеки), вплив (можливості відчувати себе вільним, відчуваючи при цьому спільності з співтовариством та прихильності його цінностям та інтересам), інтегрованість у суспільство (почуття єднання з іншими особами, що базується на цінностях, які відповідають інтересам як суспільства, так і індивіда), емоційний зв'язок (відчуття спільності долі, включаючи ступінь і характер взаємодії членів співтовариства).

Практична інтеграція окремих індивідів – членів територіальної громади, що мають різні інтереси, сподівання, думки, в суб'єкт місцевого самоврядування є дуже складним завданням. Ефективність діяльності об'єднаних членів територіальної громади підвищується тоді, коли має місце сформоване єдине бачення щодо вирішення нагальних місцевих проблем. Зважаючи на досить низький рівень залучення членів територіальної громади до місцевої управлінської діяльності та впливовості на дії органів місцевого самоврядування, необхідною ланкою механізму реалізації місцевих соціальних інтересів є спонукання суб'єкта до діяльності за допомогою мотивів і стимулів. Найважливішим з них є ті, що стосуються вирішення безпосередніх проблем членів територіальної громади.

Найбільш повно на практиці це може бути реалізовано через методологію співучасті основних зацікавлених у вирішенні місцевих проблем сторін – територіальної громади та органів місцевого самоврядування, а це, у свою чергу, потребує використання місцевою владою потенціалу активних членів територіальної громади, які мають змогу безпосередньо спілкуватися з іншими членами громади, використовуючи особисті контакти, більш широке коло спілкування з людьми, що мають схожі інтереси.

На місцевому рівні такою формою місцевої демократії є органи самоорганізації населення (далі – ОСН), які мають характер представницьких і створюються частиною жителів, які тимчасово або постійно проживають на відповідній території в межах села, селища, міста у вигляді будинкових, вуличних, квартальних комітетів, комітетів мікрорайонів. Певний вид такого утворення залежить від населеного пункту, де створюється ОСН. Наприклад, у сільській місцевості можуть утворюватися вуличні та квартальні комітети, а в містах це може бути розгалужена система, що включає всі їх види.

Зважаючи на те, що основним предметом діяльності ОСН є вирішення безпосередніх проблем жителів щодо комунальної та соціальної сфери, реалізація їх представницьких функцій є вкрай важливою і з точки зору зміни психології громадян, переходу від споживачької до приватно-індивідуальної активної позиції, об'єднання зусиль заради турботи про середовище, в якому живуть члени територіальної громади. Говорити про дієвість створення ОСН як форми залучення членів територіальної громади до процесу прийняття рішень на місцевому рівні дозволяє те, що органи самоорганізації населення є представницькими органами; формою прийняття кадрових рішень є збори (конференція), у тому числі з приводу вирішення питання про дострокове

припинення діяльності ОСН; під час формування та діяльності ОСН розширюється коло осіб, які залучаються до його функціонування тощо.

Хоча логіка існування ОСН полягає в деконцентрації влади на місцевому рівні, перенесенні низки повноважень з рівня органів місцевого самоврядування на нижчий рівень через процедуру делегування повноважень, такі органи територіальної громади мають досить вузьку компетенцію, тому їх безпосереднє залучення до прийняття рішень органами місцевого самоврядування є проблематичним. На практиці це нині можливо лише в разі створення мережі ОСН як своєрідної ієрархічної системи – від домових і вуличних комітетів до об'єднання ОСН, якому, власне, й делегуються повноваження щодо співпраці з органами влади та участі у прийнятті рішень, як зроблено у місті Алчевську [4, с. 274].

Цей досвід є надзвичайно важливим і повинен бути використаний також іншими територіальними громадами як спосіб підвищення ефективності діяльності ОСН. Деякі з них уже мають позитивні результати діяльності в цьому напрямку (наприклад, міста Луганськ, Сватове, Краснодар). Так, у Луганську було здійснено перебудову системи ОСН, спрямовану на створення своєрідної ієрархічної системи, в якій ОСН невеликих територіальних утворень (домові та вуличні комітети), не втрачаючи свого статусу і повноважень, делегують окремі повноваження ОСН більшому територіальному утворенню тієї ж території чи об'єднанням ОСН. І вже на вищому рівні відбувається тісна співпраця ОСН з місцевою владою, включаючи і залучення членів ОСН до прийняття рішень [6, с. 32].

Слід відзначити, що, незважаючи на те, що такий інститут місцевого самоврядування, як ОСН має бути побудований на ініціативі та волевиявленні жителів, що проживають на відповідній території через збори громадян, де-факто сьогодні в Україні рельєфно виділяються такі організатори їх створення:

– посадові особи органів місцевого самоврядування, які стимулюють цей процес “зверху”, як правило, відновлюючи такі інститути радянського громадського самоврядування, як будинкові та квартальні комітети;

– депутати місцевих рад (як засвідчує вітчизняна практика, більшість новостворених ОСН є результатом діяльності депутатів місцевих рад, що не відповідає сутності створення ОСН, проте ефект від такої діяльності для територіальної громади виявляється значним);

– опозиційні групи впливу (для створення в умовах децентралізації влади певної інфраструктури, елементом якої виступають ОСН для використання їх під час локального протистояння з міськими органами самоврядування).

Що ж стосується створення ОСН членами територіальної громади, то таких прикладів в Україні дуже мало, що обумовлено низьким рівнем муніципальної та правової освіти членів територіальної громади; зневірою в ефективність даної форми місцевої демократії та слабкістю традицій самоорганізації [2, с. 14], що пояснюється радянським минулим, коли ОСН формувалися як елемент партійно-тоталітарної державної будови, а не як елемент демократичного суспільства. Тому ОСН утворюються переважно не за ініціативою населення, а через залучення активних громадян до такої форми участі в місцевому самоврядуванні органами місцевого самоврядування.

Проблемою залишається також й те, що частина ОСН сьогодні діє як правонаступники створених до вступу в дію Закону України “Про органи

самоорганізації населення” або ще за часів УРСР, а тому підлягають перереєстрації відповідно до чинного законодавства. Абсолютна більшість ОСН (більше 95 %) легалізовані шляхом повідомлення і не мають статусу юридичної особи, що позбавляє їх певних привілеїв (мати рахунок в банку, вести господарську діяльність тощо). Переважна частина ОСН не носять ознак послідовного та сталого розвитку, оскільки виконують переважно технічні завдання та не забезпечені належним чином сучасними методичними рекомендаціями та належними знаннями в галузі самоорганізації населення.

Тому на теперішньому етапі органами місцевого самоврядування різного рівня реалізується низка проектів щодо створення та розвитку ОСН. Їх спрямуванням є допомога членам територіальної громади у створенні ОСН шляхом проведення таких заходів, як інформування, консультування, допомога в організації спільних організаційних заходів тощо та підтримка їх розвитку. У семи областях України (Київ, Дніпропетровськ, Луганськ, Луцьк, Львів, Миколаїв, Херсон) та в Автономній Республіці Крим діють регіональні Ресурсні центри для органів самоорганізації населення, створені громадськими організаціями за підтримки Міжнародного фонду “Відродження”, а також функціонує Всеукраїнський Ресурсний цент із питань самоорганізації населення. Звернувшись до такого Ресурсного центру, можна отримати кваліфіковану консультацію щодо створення та поточної діяльності органу самоорганізації населення в місті або в області (будинкового, квартального, вуличного, сільського, селищного комітету, комітету мікрорайону); дізнатися про можливості громадського контролю, планувати дії щодо впливу на вирішення місцевих проблем; ознайомитися з корисними методичними та інформаційними матеріалами; пройти навчання на семінарах з різноманітної тематики; обмінятися досвідом, думками з іншими активістами громади; налагодити діалог із місцевими органами влади, знайти партнерів.

У Дніпропетровську проект “Ресурсний центр для органів самоорганізації населення Дніпропетровської області” було запроваджено з березня 2013 р. Він реалізується Центром підтримки громадських і культурних ініціатив “Тамариск” у партнерстві з Дніпропетровською обласною радою за підтримки Міжнародного Фонду “Відродження”. Його метою є створення системної підтримки ОСН у Дніпропетровській області через надання інформаційно-методичної та організаційно-правової підтримки, навчання, видання методичних рекомендацій, запровадження системи комунікації, поширення кращих українських практик, розробки та лобювання проектів місцевих нормативно-правових актів щодо покращення місцевих умов для розвитку ОСН. У Ресурсному центрі всі бажачі можуть отримати безкоштовно: консультації з правових, організаційних, інформаційних, фінансових та інших питань щодо створення та діяльності ОСН; експертну допомогу при розробці документів, що стосуються створення та діяльності ОСН; взяти участь у навчальних семінарах для представників ініціативних груп “Створення та організація роботи ОСН”, а також для представників активу діючих ОСН “Правові та організаційні аспекти діяльності ОСН”; первинну правову допомогу.

Проте така діяльність не може бути вичерпною, тому що спрямована на консультування ініціативних членів територіальної громади. Розширення кола

осіб, які могли б брати більш активну участь у місцевому самоврядуванні, передбачає також:

- безпосереднє спілкування з громадянами в місцях роботи або проживання шляхом проведення зборів (конференцій) з питань, що стосуються спільних проблем членів територіальної громади;

- організація заходів з підвищення зацікавленості членів громади та їх активізації щодо місцевого публічного життя за допомогою застосування методу аналізу впливу через розповіді успішних історій особами, які особисто брали участь у вирішенні певної соціальної проблеми, можуть поділитися позитивними результатами такого позитивного досвіду та зробити відповідні узагальнення для його поширення і використання іншими особами;

- розповсюдження інформації про Ресурсні центри для органів самоорганізації населення, практичну реалізацію прав громадян на здійснення місцевого самоврядування шляхом прямої поштової розсилки, розробки та розповсюдження у місцях проживання людей роздаткового матеріалу (листівок, проспектів, буклетів, каталогів, плакатів) через поштові скриньки або місця найбільшого скупчення людей, телебачення та Інтернет, місцеві періодичні видання, наочних банерів тощо.

У сільській місцевості процеси участі громадян у місцевому публічному житті мають особливе значення через те, що безпосереднє самоврядування тут має більш значні перспективи, ніж у містах. Самоврядні адміністративні одиниці з великою кількістю населення не дозволяють висловлюватися більшості населення. За таких умов воля жителів потребує затвердження рішенням органу місцевого самоврядування, а що стосується сільського населення, то проведення регулярних загальних зборів з репрезентативним охопленням населення є цілком можливим заходом, що дозволяє вирішувати всі важливі питання, що стоять перед громадою [4, с. 51].

На території сільських і селищних громад реальний процес створення ОСН йде досить повільно. Головною проблемою залишається низька інформованість населення сіл про можливості органів самоорганізації та традиційна низька активність населення. Процесу розвитку самоуправлінської активності на селі має бути приділено значну увагу через те, що там і сьогодні все ще залишаються відголоски радянської системи управління. Особливо це стосується малих сіл, які не мають достатнього впливу на рішення сільських рад, на вибори сільського голови тощо.

Крім усталених форм участі громадян у місцевому самоврядуванні на сільських територіях перспективним вбачається запровадження інституту сільських старост. В Україні в підпорядкуванні сільської ради зазвичай знаходиться по декілька сіл. Кожне з них не завжди має достатньо впливу на рішення, що ухвалюють на місцевому рівні. А враховуючи брак коштів, то вирішення своїх проблем невеличким селам доводиться чекати роками. Для подолання такої ситуації кожне село могло б мати свого представника-лідера (старосту), який міг би лобювати питання населеного пункту на різних рівнях та допомагати залучати недержавні гроші.

Згідно з Висновком до проекту закону України “Про об’єднання територіальних громад”, підготовленого Центром експертизи реформ місцевого

самоврядування Ради Європи, Генеральним директором II – Демократія у співпраці з фахівцями Дослідницької групи з питань місцевої адміністрації/управління в Європі (Франція) та Інституту громадянського суспільства (Україна) положення про запровадження інституту старост об'єднаної територіальної громади, що втратила свій адміністративний центр є дуже подібним до польського законодавства, де об'єднання територіальних громад у 1970-х рр. довело свою історичну обґрунтованість на відміну від Угорщини та Чехії [1].

Досвід Польщі щодо децентралізації державного управління і розвитку місцевого самоврядування має велику цінність для України. Успішні та динамічні реформи у Польщі кінця 1990-х рр., що стосувалися місцевого самоврядування, дозволили раціонально розподілити владні повноваження між трьома рівнями місцевого самоврядування: гміною (в середньому 5 – 8 тис. жителів), повітом і воєводством. При цьому гміна у своїй структурі може створювати солетства. Це означає, що в кожному населеному пункті, які входять до складу гміни, є обраний жителями представник – солтис, який і є головним помічником для керівника гміни.

Інститут старости не є новим для України, яка знаходилася протягом тривалого часу під впливом різних країн, де існували такі інститути (Велике Князівство Литовське, Річ Посполита, Російська імперія, Чехословаччина). Хоча за радянських часів функції сільського старости були знищені, запровадження такої первинної ланки представництва сьогодні на селі не стане проблемою. Про це свідчать позитивні результати локального відродження такого інституту в районах Волинської області, що було здійснено за допомогою Інституту аналізу державної та регіональної політики, фінансової підтримки Посольства Королівства Нідерланди та організаційного сприяння Волинської обласної ради, який базується на Законі України “Про органи самоорганізації населення”. ж:Протягом двох років у регіоні було створено понад 120-ти сільських комітетів на чолі з сільськими старостами. Серед них близько 30-ти засвідчили свою високу активність і результативність.

Досвід реалізації проекту “Сільський староста – лідер сільської громади” показав, що найбільш відкритими для такого експерименту є віддалені від адміністративного центру села, де люди активно відносяться як до виборів сільських старост та сільських комітетів, так і до вирішення різних проблем громади. Їх активне створення було обумовлене необхідністю вирішення проблем таких сіл щодо газифікації, критичного стану доріг, налагодження автобусного сполучення, впорядкування соціальної інфраструктури, будівництва церков, упорядкування цвинтарів, ремонту соціальних об'єктів тощо. Найскладнішим у цьому процесі стало визначення громадою особи лідера, який би міг займатися діяльністю громади практично безкоштовно та стати її представником.

Слід відзначити, що потреба у створенні такої інституції повинна визначатися тільки самими членами територіальної громади, водночас їм потрібна допомога в отриманні інформації з організаційних питань щодо реєстрації та подальшої діяльності. На Волині це було реалізовано через проект “Сила громади – в об'єднанні лідерів” під егідою Світового банку, що дозволило сільським лідерам постійно зустрічатися та здійснювати співробітництво задля досягнення спільної мети, брати участь у тренінгах з проблем забезпечення життєдіяльності

територіальних громади, стратегічного планування, взаємодії з владою тощо. Сільські лідери об'єдналися у "Волинське об'єднання сільських лідерів", визначені ним напрями розвитку сільських територій стали основою для Програми розвитку сільських територій Волині [5].

Розглянутий досвід свідчить про те, що запровадження інституту сільських старост є дуже актуальним у контексті проведення адміністративно-територіальної реформи та реформування місцевого самоврядування в Україні. Проте для цього слід здійснити низку кроків. По-перше, для розвитку самоврядування на сільських територіях важливим є доповнення чинного законодавстві нормами щодо створення інституту сільських старост, зокрема це стосується визначення його змісту, порядку обрання, повноважень, організаційного та матеріального забезпечення їх діяльності та інших питань. По-друге, нагальним є забезпечення достатнього освітнього рівня членів територіальної громади в галузі управління громадою, роботою в громадівському середовищі, оволодіння знаннями з економіки, права, здобуття навичок щодо складання проектів розвитку громади, участі в мікропроєктах, стратегічного планування тощо, що обумовлює створення центрів навчання активних членів територіальної громади з метою побудови системи взаємодії населення з владою, збільшення впливу та можливості використання потенціалу жителів для вирішення питань місцевого значення. По-третє, підвищення рівня залучення членів територіальної громади до управління місцевими справами пов'язане з активізацією процесів групової та міжособистісної взаємодії шляхом використання корпоративного та особистісного потенціалу через формування високого рівня муніципальної корпоративної управлінської культури за допомогою професійних фахівців (соціотехніків) та спеціалістів органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Висновок до проєкту Закону України "Про об'єднання територіальних громад" від 13 березня 2012 р. – Режим доступу : http://www.slg-coe.org.ua/wp-content/uploads/2012/10/_2012.pdf.
2. Дуда А. Органи самоорганізації населення як інструмент залучення громадян України до процесу прийняття рішень / А. Дуда // Структури громадської участі в Україні : зб. аналіт. матер. ; за ред. М. Лациби, Н. Ходько. – К. : [Укр. незалеж. центр політ. дослідж.], 2003. – 96 с.
3. Муниципальная наука: теория, методология, практика / А. Г. Гладышев, В. Н. Иванов, В. И. Патрушев [и др.] ; под. общ. ред. В. Н. Иванова. – М. : Муниципальный мир, 2003. – 288 с.
4. Посібник з розвитку громад : практ. порадник / авт. кол. : Л. О. Єльчева, І. М. Ібрагімова [та ін.]. – К. : [б.в.], 2007. – 458 с.
5. Савчук О. Лідер сільської громади – сільський староста [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://iadrp.volyn.ua/ukr/news/58>.
6. Светіков О. Діяльність органів самоорганізації населення. Досвід Луганщини / О. Светіков // Структури громадської участі в Україні : зб. аналіт. матер. ; за ред. М. Лациби, Н. Ходько. – К. : Укр. незалеж. центр політ. дослідж., 2003. – 96 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 352:005.21(477)(076)

Д. О. ТЕОДОРОВИЧ

СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ ЗАСТОСУВАННЯ СУЧАСНИХ МЕХАНІЗМІВ РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ У ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ТУРИСТИЧНИЙ АСПЕКТ

Розглянуто актуальність стратегічного управління туристичною галуззю і роль органів місцевого самоврядування у процесі планування соціального, економічного та екологічного розвитку територій України. Проаналізовано та визначено сутність та основні положення стратегічного управління туристичною галуззю та територіальним розвитком. Обґрунтовано необхідність використання стратегічного управління органами місцевого самоврядування як дієвого та ефективного механізму соціоекономікоекоекологічного розвитку.

Ключові слова: стратегічне управління, органи місцевого самоврядування, туристична галузь, механізми розвитку.

We consider the relevance of the strategic management of the tourism industry and the role of local government in the process of planning of socio-economic-environmental development in Ukraine. Analyzed and defined the essence and the main provisions of the strategic management of the tourism industry and local development. The use of strategic management by local government as an effective and efficient mechanism of socioeconomicenvironmental development is grounded.

Key words: strategic management, local governments, the tourism industry, mechanism of development.

Позитивні тенденції, що вже давно намітилися в сучасній економіці України, ще не набули стабільного характеру і потребують більш повного використання внутрішнього потенціалу в регіонах економічного і природного потенціалу. Одним із основних шляхів стабілізації економіки та забезпечення високих темпів її зростання є посилення ролі і функцій регіонів, оптимізація процесів управління через застосування комплексних механізмів розвитку територій у діяльності органів місцевого самоврядування.

Туристична галузь у багатьох країнах світу є пріоритетним напрямом розвитку національної економіки й етнічної культури. Це передусім зумовлено її динамічністю, високою прибутковістю та великим позитивним соціально-економічним і культурним впливом на розвиток економіки країни. У цілому туристична галузь є специфічним і досить складним об'єктом державного управління. Необхідність підтримки й ефективного розвитку туристичної галузі є очевидною.

Важливим напрямком вирішення цих питань є ефективне використання органами місцевого самоврядування сучасних механізмів розвитку територій та зосередження уваги на ефективному використанні туристичного потенціалу країни.

Проблеми розроблення управлінського механізму управління туризмом розглядаються в роботах М. Круглова, Г. Фокіна, В. Герасименко, І. Балабанова; проблемам організації туристичної діяльності присвячені роботи В. Кицяка, М. Сальської, В. Цибуха, В. Федорченко та ін.

Метою даного дослідження виступає оцінка та розробка концепції стратегічного управління туристичним розвитком як ефективного механізму соціоекономікоекологічного розвитку територій у контексті діяльності органів місцевого самоврядування.

Сталий розвиток – це процес, який гармонізує розвиток продуктивних сил і забезпечує задоволення необхідних потреб усіх членів суспільства за умови збереження та поетапного відновлення цілісності навколишнього середовища. Сталий розвиток створює можливості для підтримки рівноваги між потенціалом суспільства і нагальними потребами людей. Також він забезпечується в більшості наявністю в них різноманітних ресурсів, які формують внутрішній потенціал та конкурентоспроможність регіону. Одним з таких ресурсів виступає туристичний потенціал. Україна посідає одне з провідних місць в Європі за рівнем забезпеченості цінними природними та історико-культурними ресурсами, здатними генерувати значний інтерес у вітчизняних та іноземних туристів. Розвиток сфери туризму і діяльності курортів України в цілому характеризується позитивною динамікою, зростанням кількісних та якісних параметрів в'їзного та внутрішнього туристичного потоку. Подолання наявних негативних тенденцій, створення системних і комплексних передумов для сталого розвитку туризму має стати одним з пріоритетних напрямів забезпечення розвитку країни в цілому та суттєвою складовою у вирішенні органами місцевого самоврядування питань підвищення якості життя населення.

У наш час туризм являє собою потужну економічну складову розвитку різних країн світу. Пріоритетність розвитку туристичної галузі займає одне з перших місць будь-якої державної стратегічної програми соціоекономікоекологічного розвитку територій. Щодня зростає кількість соціальних, економічних, екологічних, політичних та інших параметрів, за якими оцінюється якість управління [1]. Незважаючи на наявність значної кількості наукових досліджень, система регулювання туристичної сфери органами місцевого самоврядування України й досі залишається недостатньо ефективною. До основних негативних факторів впливу на розвиток туризму в Україні можна віднести такі:

- напруженість у міжнародних відносинах;
- нестабільність політики та закритість економіки;
- стагнація економіки та падіння добробуту населення;
- невпорядкованість туристичних ресурсів;
- нерозвинутість індустрії туризму;
- нераціональне використання культурно-історичної і культурної спадщини й довкілля;
- низький рівень доходів населення та нестача вільного часу;
- забруднення навколишнього середовища і екологічна небезпека;
- недооцінка ролі туризму в інтелектуалізації суспільства;
- відсутність ефективних стимулів інвестування розвитку індустрії туризму на рівні світових стандартів;
- недооцінка ролі туристичного бізнесу в наповненні бюджету.

Наведені фактори впливу на розвиток ринку туристичних послуг України повинні визначати цілі регулювання органами місцевого самоврядування та пріоритетні напрями розвитку туристичного бізнесу [2].

Проте на тлі загострення конкуренції на міжнародному туристичному ринку, загальносвітової тенденції до посилення ролі держав у забезпеченні сталого розвитку туризму вітчизняний національний туристичний продукт стає все менш привабливим та конкурентоспроможним. Як наслідок сфера туризму і діяльності курортів у державі не спроможна забезпечити повноцінного виконання економічних, соціальних і гуманітарних функцій, не сприяє збереженню довкілля та культурної спадщини, наповненню бюджетів усіх рівнів, створенню робочих місць та інше [6].

Функціонування туристичної галузі як окремої ланки економіки – цілісний процес господарської діяльності, направлений на задоволення певних потреб суспільства в наданні відповідних послуг [3]. У цьому процесі важливим фактором, на нашу думку, має виступати стратегічне управління як дієвий інструмент соціоекономікоекологічного розвитку. Ефективне використання стратегічних планів дає змогу органам місцевого самоврядування якісніше виконувати надання адміністративних послуг. Що стосується туристичної галузі, вона потребує постійного корегування та управління тому, що вона як і будь-яка сучасна галузь постійно змінюється під впливом зовнішніх та внутрішніх факторів. На нашу думку, більш підходящим для процесу циклічного корегування сталого розвитку органами місцевого самоврядування виступають підходи стратегічного планування та управління. Особливу увагу в дослідженні розвитку туристичної галузі необхідно приділити сучасним технологіям управління цією динамічною індустрією. Зокрема, ефективності функціонування суб'єктів і механізмів місцевого самоврядування, виділення конкретних стратегій і механізмів забезпечення функціонування туристичної галузі малих історичних міст як визначальних елементів розвитку територіальної громади.

Важливими елементами стратегічного управління туристичною галуззю (наприклад, протягом року чи декількох років) є встановлення категорій цілей та визначення критеріїв їх реалізації [3]. Чітке формулювання цілей і критеріїв дає змогу органам місцевого самоврядування управляти туристичною галуззю залежно від досягнутих результатів, створювати систему мотивації персоналу, співставляти та оцінювати варіанти вироблених рішень і зосереджувати сили на пріоритетних напрямках діяльності, які забезпечують успіх туристичної галузі загалом. В економіці країни виникають ситуації, коли ринковий механізм не забезпечує оптимального використання ресурсів. Такі умови створюють неспроможності ринку, які виникають внаслідок недосконалої конкуренції, нестабільної економічної політики, панування монополізму тощо. Тому, на нашу точку зору, виникає потреба органам місцевого самоврядування більш ефективно регулювати економічну діяльність. Одним з об'єктів регулювання є туристичний потенціал територій, який потребує використання сучасних механізмів управління. Метою регулювання регіонів є стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіону, забезпечення соціально-економічного зростання, раціональне використання ресурсів, створення умов для покращання екологічного стану навколишнього природного середовища та нормальної життєдіяльності

населення [5]. Гостра необхідність регулювання туристичної діяльності органами місцевого самоврядування не викликає сумнівів. Ця потреба виникла через ситуацію, яка склалася в туристичній галузі України за останні десятиліття. Маючи всі передумови для розвитку туризму та значний ресурсний потенціал, органи місцевого самоврядування не приділяли належної уваги розвитку цієї галузі економіки.

Позаяк розвиток туризму в регіонах України не викликає сумніву, але досягти відразу необхідних результатів неможливо, стимулюючи тільки економічні процеси в цьому напрямі [2]. На нашу думку, для цього органам місцевого самоврядування потрібно прийняти важливі стратегічні рішення та розробити продумані тактичні дії на довготривалий період для сталого розвитку туризму. Тому розвиток туристичної галузі в Україні доцільно розглядати як одну зі складових перебудови його господарського комплексу, у стратегічній моделі якого ця галузь повинна домінувати. На нашу думку, саме туристичний бізнес має значно поповнити місцевий бюджет.

За наявності такого значного наукового потенціалу на даний час відсутні практичні рекомендації щодо регулювання розвитку туризму, комплексних схем планування, раціонального використання туристичних ресурсів, економічних засад функціонування сфери туризму і діяльності курортів.

Як з'ясувалося, існуючі розробки в галузі стратегічного управління сприймаються в більшості випадків як теорія, яка дуже далека від практики. Така ситуація пояснюється, по-перше, вже згаданими стереотипами минулих часів і, по-друге, відсутністю взаємозв'язку стадій процесу стратегічного управління та аналітичних методів, що використовуються органами місцевого самоврядування для обробки даних про умови та результати туристичного розвитку регіонів.

Актуальним на сьогодні є проблема надання якісних адміністративних, громадських і соціальних послуг на рівні малих міст, селищ, сіл в умовах швидкої урбанізації і вимивання людських, фінансових, природних ресурсів. Вирішення цих проблематичних питань стає можливим тільки за умов зміцнення місцевого самоврядування, розвитку децентралізації та вдосконалення управління на місцевому рівні через вибір пріоритетних напрямків діяльності, ефективне використання місцевих ресурсів та застосування сучасних управлінських технологій. Туристична галузь, яка є найдинамічнішою галуззю у світі, спирається саме на місцеві ресурси. Вона поступово перетворюється у провідну галузь для соціального, економічного, екологічного і культурного відродження територій, що привертає все більше уваги багатьох провідних учених. Увага приділяється дослідженням питань децентралізації влади, сучасним механізмам та технологіям управління органами місцевого самоврядування, визначенню ролі і місця туристичної індустрії в моделі державної регіональної політики, розміщенню туристичних комплексів на окремих територіях, удосконаленню управління сферою туризму, стандартизації послуг, залученню інвестицій тощо. Власне кажучи, увага приділяється всьому комплексу факторів сталого розвитку територій країни.

Як показує проведений нами аналіз, проблема системного і комплексного вирішення питань розвитку туристичної галузі, її впливу на сталий розвиток, діяльності органів місцевого самоврядування залишається малодослідженою і

висвітленою. Необхідним є розгляд системи формування сучасних технологій та ефективних механізмів управління із врахуванням вимог ринкової економіки, формуванню системи послуг та інфраструктури тощо [7].

Вважаємо, що сталий розвиток територій України неможливий без використання внутрішнього туристичного потенціалу, який, у свою чергу, потребує ефективного регулювання органами місцевого самоврядування. Як з'ясувалося, одним з дієвих механізмів якісного управління сталим розвитком є стратегічне управління. Саме використання стратегічних підходів і методів дозволить органам місцевого самоврядування більш детально та довгостроково розробляти стратегічні програми розвитку територій України.

Роблячи висновки стосовно проведеного дослідження, вважаємо, що основним завданням органів місцевого самоврядування у процесі сталого розвитку туристичної галузі можна вважати задоволення найважливіших потреб і прагнень у житті людини. При цьому в даній ситуації передбачається управління всіма видами ресурсів таким чином, щоб соціальні, естетичні та економічні потреби задовольнялися в комплексі з підтримкою культурних та екологічних цінностей, без шкідливого впливу на місцеве біологічне розмаїття та системи його життєзабезпечення. Насамперед, це стосується діяльності органів місцевого самоврядування. Отже, існує потреба в розробленні такої структури процесу стратегічного управління, яка б відповідала сутності стратегічного управління, враховувала існуючі підходи до стратегічного управління та відображала взаємозв'язок між стадіями процесу стратегічного управління та аналітичними процедурами, притаманними певній стадії і покликаними підтримувати процес прийняття рішень шляхом забезпечення органів місцевого самоврядування необхідною інформацією у вигляді рекомендацій щодо певних питань соціоекономікоекоекологічного розвитку територій.

У класичному розумінні сутність стратегічного управління зводиться до визначення перспектив у майбутньому і врахування вирішального впливу оточення на стратегічний вибір органів місцевого самоврядування, натомість багатоаспектне стратегічне управління бере до уваги різні перспективи: часові, локалізаційні, стратегічного потенціалу, взаємовпливу організацій та оточення. Якщо у практиці класичного стратегічного управління в основному зосереджуються на використанні методів стратегічного аналізу та проектуванні стратегії, то багатоаспектне стратегічне управління є більш персоналізованим, зорієнтованим на інновації. Отже, вважаємо, що використання органами місцевого самоврядування багатоаспектного стратегічного управління туристичною галуззю дозволить ширше розкрити проблемні питання цієї галузі та визначити детальніший шлях вирішення цього питання в багатоаспектному напрямку. Перспективами подальших досліджень у цьому напрямі є розроблення та визначення конкретних шляхів реалізації концепції сталого розвитку туризму в регіонах України за допомогою стратегічного управління.

Література:

1. Герасименко В. Г. Концепція сталого розвитку туризму: етапи становлення і сучасний зміст / В. Г. Герасименко // Туристична освіта в Україні: проблеми і перспективи : зб. наук. пр. – 2007. – Вип. 1. – С. 17–23.

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

2. Дядечко Л. П. Економіка туристичного бізнесу / Л. П. Дядечко. – К. : Центр навч. літ-ри, 2007. – 224 с.

3. Музиченко-Козловська О. В. Економічне оцінювання туристичної привабливості території : монографія / О. В. Музиченко-Козловська. – Львів : Новий Світ-2000, 2012. – 176 с.

4. Мазур Ф. Ф. Соціальноекономічні умови розвитку рекреаційної індустрії (на прикладі Карпатського регіону) : навч. посіб. / Ф. Ф. Мазур. – К. : Центр навч. літ-ри, 2005. – 96 с.

5. Про основні напрями розвитку туризму Україні до 2010 року : Указ Президента України // Правове регулювання туристичної діяльності в Україні. – К. : Юрінком Інтер, 2002.

5. Розвиток туристичного бізнесу регіону : монографія / [І. М. Школа, Т. М. Ореховська, О. П. Корольчук та ін.]. – Чернівці : ЧТЕІ КНТЕУ, 2007. – 292 с.

6. World Travel and Tourism CouncilII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.wttc.org>.

Надійшла до редколегії 15.11.2013 р.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 331.5.024.54

М. М. МЕДВІДЬ

ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ЦЕНТРІВ ЗАЙНЯТОСТІ З ВЕРБУВАЛЬНИМИ ПІДРОЗДІЛАМИ ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАНЬ І ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ ТА ШЛЯХИ ЇЇ ВДОСКОНАЛЮВАННЯ

Виявлено за результатами проведеного аналізу особливості взаємодії центрів зайнятості з вербувальними підрозділами військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення. Визначено заходи державного регулювання щодо вдосконалення такої взаємодії.

Ключові слова: державне регулювання, галузева зайнятість, центри зайнятості, вербувальні підрозділи, військова служба за контрактом, комплектування військових посад.

By results of the carried-out analysis of the cooperation between Employment Agencies, and military and special-purpose law enforcement Recruiting Centers was revealed its peculiarities. To defined the following ways of state regulation concerning improvement of that cooperation.

Key words: state regulation, branch employment, Employment Agencies, Recruiting Centers, military contract service, filling of military vacancies.

Загострення глобальних проблем війн, збройних конфліктів і тероризму спонукає країни світу брати участь у забезпеченні колективної безпеки і змінювати спосіб комплектування їх військових формувань на контрактний [8]. Проте не кожна з них готова одразу забезпечити достатні умови гарантованого комплектування військових посад. Аналіз міжнародного досвіду, пов'язаного зі зміною способу комплектування військових формувань на контрактний незалежно від мотивації найманих працівників для службово-бойової діяльності, засвідчує, що важливе значення у вирішенні цього питання має рекрутування (вербування) – залучення людей до військової служби за контрактом шляхом надання чіткого уявлення про військові професії та роз'яснення перспективи кар'єрного зростання для забезпечення їх привабливості, конкурентоспроможності й успішності порівняно з пропозиціями інших роботодавців. Незважаючи на те, що протягом 2008 р. у Збройних Силах України було створено територіальні центри комплектування за рахунок коштів, виділених з бюджету, ефективність їх роботи на ринку праці є низькою. В інших військових формуваннях і правоохоронних органах спеціального призначення створення подібних інформаційних зв'язків не фінансується. Одне із завдань таких вербувальних підрозділів – їх взаємодія з центрами зайнятості [9].

Така взаємодія з центрами зайнятості дещо обмежена. Відповідно до Інструкції щодо заповнення форми звітності № 3-ПН “Звіт про наявність вакансій”, затвердженої наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 19.12.2005 р. № 420 [12], під час заповнення відповідної форми у графі 1 зазначається назва професії (посади). Інші відомчі нормативно-правові акти забороняють це робити, оскільки відомості, наприклад про “штати Головного управління внутрішніх військ МВС України, територіальних командувань, з’єднань, військових частин, закладів, установ на мирний час, та відомості щодо їх обліку”, – це службова інформація [11, п. 11.13]. Справді, переглядаючи базу даних вакансій Державної служби зайнятості [4], спостерігаємо, що вакансій військовослужбовців немає, хоча потреба в укомплектуванні військових посад сьогодні є.

Теоретичним основам взаємодії систем присвячені наукові праці проф. І. Кириченка та його послідовників [3; 6; 10]. Вони звертають увагу на те, “що згідно з принципом емерджентності дві системи, об’єднуючись в одну надсистему, при належній взаємодії між собою мають великий шанс одержати значно більший ефект на відміну від ефекту, який би вони отримували, діючи незалежно. Для організації взаємодії треба менше коштів, ніж для вдосконалення управління чи інтенсивного нарощування сил та засобів” [3, с. 9].

Згадані вчені дають таке визначення взаємодії: “... це заздалегідь узгоджені дії, що ведуться кожним із суб’єктів взаємодії (партнерів) з метою виконання свого завдання з урахуванням дій протилежного суб’єкта взаємодії, з втратою частини власних ресурсів для виконання завдання взаємодіючими сторонами та з відповідною витратою ними частини своїх ресурсів для інших суб’єктів взаємодії у своїх інтересах” [3, с. 11]. На їх думку, взаємодія здійснюється в умовах повної визначеності щодо намірів і планів її суб’єктів. Головна ознака взаємодії – відсутність шкідливого впливу на партнера. Завдання суб’єктів взаємодії можуть абсолютно чи частково збігатися [3, с. 11].

Проблемами взаємодії у сфері зайнятості займаються такі вчені, як Ю. Маршавін [7], Г. Філоненко [13], О. Штанська [14] та інші науковці. Проте потребує додаткового дослідження взаємодія центрів зайнятості з військовими формуваннями та правоохоронними органами спеціального призначення.

Метою статті є виявлення особливостей взаємодії центрів зайнятості з вербувальними підрозділами військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення і визначення шляхів її вдосконалювання.

Для виявлення особливостей взаємодії центрів зайнятості з вербувальними підрозділами військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення необхідно провести аналіз споживання основних послуг, які центри зайнятості надають таким роботодавцям, як військові формування та правоохоронні органи спеціального призначення. Наведемо перелік існуючих послуг [7; 13].

1. Інформування роботодавців відповідно до профілю підприємств про професійно-кваліфікаційний склад осіб, які зареєстровані в центрі зайнятості.

2. Інформування роботодавців про осіб, які шукають роботу і мають унікальні (рідкісні) професії, спеціальності або особисті якості, шляхом розміщення відомостей про них (без наведення прізвищ) на спеціальних стендах у секторі по

роботі з роботодавцями і на відповідному файлі електронної бази даних єдиної інформаційно-аналітичної системи.

3. Інформування роботодавців про витрати центрами зайнятості коштів Фонду загальнообов'язкового державного соціального страхування України на випадок безробіття з розкриттям досягнутого ефекту за статтями бюджету.

4. Вивчення потреб роботодавця і надання допомоги щодо укомплектування підприємства персоналом.

5. Сприяння укомплектуванню кадрами підприємств, організацій, установ шляхом надання дотацій для компенсації частини витрат на оплату праці під час прийняття на роботу певних категорій безробітних.

6. Задоволення потреб у робочій силі у процесі виконання певних видів робіт, які потребують тимчасових працівників.

7. Допомога в оперативному підборі необхідних кадрів пропонуванням вакансій для потенційних працівників у ході проведення ярмарок вакансій.

8. Надання комплексу спеціальних послуг у розв'язанні проблеми стосовно роботи із трудовим колективом у ситуації запланованого звільнення працівників. З цією метою проведення превентивних та адаптаційних заходів, спрямованих на підбір роботи, профнавчання, залучення до самозайнятості цих громадян, консультування щодо змісту їх прав і державних гарантій, а також на психологічну адаптацію працівників до початку їх фактичного звільнення.

9. Консультування стосовно запровадження певних норм законодавства про працю і зайнятість, державного соціального страхування на випадок безробіття.

10. Розміщення в центрах зайнятості у паспортах підприємств та організацій України відомостей про підприємства, їх історію, продукцію, що вони випускають, соціально-економічне становище тощо, а також інформації про вакансії.

11. Реєстрування трудових договорів та консультування з порядку їх укладання.

12. Інформування про стан, основні тенденції та процеси на локальному ринку праці.

Необхідно звернути увагу на позитивне використання послуги (12) військовими частинами внутрішніх військ МВС України у процесі скорочення чисельності військових посад у Збройних Силах України. Військовослужбовці, які підпали під скорочення, не бажаючи переїжджати до іншого місця проходження військової служби, працевлаштовувалися у військових частинах і підрозділах інших військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення.

13. Сприяння у проведенні роботодавцями співбесід із кандидатами на робочі місця (розроблення відповідних рекомендацій з техніки їх проведення, і забезпечення ними, надання приміщень для зустрічі з кандидатами тощо).

14. Проведення семінарів для керівників підприємств та представників кадрових служб.

Наведені послуги (13 і 14) дають змогу представникам кадрових підрозділів військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення швидше адаптуватися до умов праці, які постійно змінюються.

15. Проведення ярмарок вакансій, конкурсу на звання “Кращий роботодавець року”, конкурсу на кращу публікацію про роботодавця.

Спеціалісти кадрових підрозділів внутрішніх військ з метою розширення кола потенційних солдатів-контрактників беруть участь у професійно орієнтованих заходах, організованих органами місцевої влади, серед яких найбільш популярними є ярмарки вакансій та професій [15].

Проте серед послуг, що надають центри зайнятості роботодавцям, є такі, які не використовуються військовими формуваннями та правоохоронними органами спеціального призначення. Наведемо їх.

16. Консультування щодо надання послуг з посередництва у працевлаштуванні за кордоном.

17. Консультування з приводу використання праці іноземців.

18. Консультування з питань працевлаштування громадян, які потребують соціального захисту і не здатні конкурувати на ринку праці.

У Законі України "Про військовий обов'язок і військову службу" визначено, що військова служба є державною службою особливого характеру, яка полягає у професійній діяльності придатних до неї за станом здоров'я і віком громадян України, що пов'язана із захистом Вітчизни. На військову службу за контрактом приймаються громадяни України, які пройшли професійно-психологічний відбір і прослужили на строковій військовій службі не менше трьох місяців або мають вищу, професійно-технічну чи повну загальну середню освіту і не проходили строкової військової служби, військовозобов'язані, а також жінки, які не мають військових звань офіцерського складу, з відповідною освітою та спеціальною підготовкою, віком від 18 до 40 років [2].

19. Здійснення на замовлення роботодавця підбору необхідних працівників з використанням психодіагностичних методик (проведення тестування, оцінювання та інтерпретація результатів).

У системі професійного відбору на військову службу до військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення є спеціальні підрозділи, які наділені повноваженнями використовувати спеціально для цього розроблені психодіагностичні методики.

20. Професійне навчання безробітних на замовлення роботодавців під конкретні робочі місця як у навчальних закладах, так і безпосередньо на виробництві.

У структурі військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення є свої навчальні заклади. Тому професійне навчання осіб здійснюється після підписання ними контракту на військову службу.

21. Допомога у підготовці текстів оголошень про вакансії і пошук кадрів для їх розміщення у єдиній інформаційно-аналітичній системі, засобах масової інформації.

Причина відсутності можливості скористатися такою послугою – заборона відомчими нормативно-правовими актами поширення відомостей про вакантні військові посади.

Варто також звернути увагу на існування бази даних резюме тих, хто шукає роботу. Не в усіх резюме здобувачів, які є в цій базі, відображені контактні дані. Проте центри зайнятості за згодою здобувача можуть надати його дані представникові кадрового підрозділу потенційного роботодавця, організувати зустріч зі здобувачем, який за даними резюме відповідає вакантній посаді.

За таких умов підвищується значущість пропонованих нами вербувальних підрозділів військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення. Очевидно, що їх основним завданням буде робота зі згаданою базою даних резюме тих, хто шукає роботу.

Оскільки центри зайнятості і вербувальні підрозділи військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення є державними підрозділами, діяльність яких спрямована на зайнятість населення, а передача даних про здобувача центром зайнятості вербувальному підрозділу без згоди на це здобувача заборонена Конституцією України [1, ст. 32], то пропонуємо для підвищення результативності їх діяльності запровадити такі заходи державного регулювання зайнятості найманих працівників:

– внести зміни до наказу Міністерства праці та соціальної політики від 19.12.2005 р. № 420 [12], а саме у формі документа здобувача на пошук роботи пропонується виділити місце для заповнення про згоду (незгоду) здобувача стосовно передачі даних цього документа представникам кадрових підрозділів військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення для їх розгляду як кандидатів на заміщення вакантних військових посад;

– управлінням з питань кадрової роботи військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення підготувати розпорядження підпорядкованим кадровим підрозділам “Про особливості заповнення форми звітності № 3-ПН “Звіт про наявність вакансій””, а саме не вказувати, що вакантна посада є військовою посадою, і не подавати інші відомості, які забороняють відомчі нормативно-правові акти.

Згадане протиріччя викликане положеннями нормативно-правових актів міністерств, і тому доцільно запропоновані шляхи його врегулювання розглянути на засіданні Кабінету Міністрів України.

За результатами проведеного аналізу виявлено особливості взаємодії центрів зайнятості з вербувальними підрозділами військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення і визначено шляхи її вдосконалення. Урегулювання зазначеного протиріччя зумовить зменшення видатків з державного бюджету на виплати по безробіттю, оскільки кількість безробітних зменшиться за рахунок працевлаштування найманих працівників у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення на військові посади, які сьогодні займають призовники, та зменшення трудових витрат працівників центру зайнятості, оскільки діяльністю щодо зайнятості населення будуть також займатися вербувальні підрозділи військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення.

Література:

1. Конституція України [Електронний ресурс] : офіц. текст : [прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. із змінами, внесеними Законом України від 1 лютого 2011 р. : станом на 6 жовтня 2013 р.]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. Про військовий обов'язок і військову службу : Закон України від 25.03.1992 р. № 2232-ХІІ : за станом на 11 серпня 2013 р. // ВВР України. – 1992. – № 27. – Ст. 385.

3. Аксиоматичні основи теорії взаємодії службово-бойових систем / [І. О. Кириченко, Ю. В. Аллеров, В. І. Тробюк, Ю. Ф. Урсакий] // *Честь і закон*. – 2006. – № 1. – С. 9–17.

4. База даних вакансій та резюме Державної служби зайнятості [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://trud.gov.ua>

5. *Боцанюк М.* За поповненням на ярмарок! / М. Боцанюк, О. Масленко // *Іменем закону*. – № 42 (5896). – 2013. – 17 жовт. – С. 16.

6. *Кириченко І. О.* Методологічні засади розробки механізму взаємодії між рятувальними формуваннями сил цивільного захисту МНС України та підрозділами внутрішніх військ МВС України при виникненні надзвичайних ситуацій / І. О. Кириченко, І. М. Неклонський // *Проблеми надзвичайних ситуацій* : зб. наук. пр. – Х. : Нац. ун-т цивільного захисту, 2011. – Вип. 14. – С. 84–97.

7. *Маршавін Ю. М.* Взаємодія центрів зайнятості з роботодавцями [Електронний ресурс] : навч.-метод. розробка. – К. : ІПК ДСЗУ, 2010. – 28 с. – Режим доступу : <http://ua.convdocs.org/docs/index-53240.html>.

8. *Медвідь М. М.* Вплив глобалізації на формування вимог до професійного рівня військовослужбовця / М. М. Медвідь // *Теорія та практика державного управління* : зб. наук. пр. – Х. : ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – Вип. 3 (38). – С. 417–425.

9. *Медвідь М. М.* Зайнятість найманих працівників у з’єднаннях та військових частинах внутрішніх військ МВС України : монографія / М. М. Медвідь. – Х. : Акад. ВВ МВС України, 2011. – 133 с.

10. Методика оцінки ефективності організації взаємодії військових формувань / [І. О. Кириченко, В. І. Тробюк, Ю. В. Аллеров, В. М. Клішин] // *Честь і закон*. – 2006. – № 3. – С. 11–16.

11. Про затвердження переліку відомостей, що становлять службову інформацію в системі МВС України [Електронний ресурс] : наказ Міністерства внутрішніх справ України від 14.05.2012 р. № 423. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/748077>.

12. Про затвердження форм звітності та інструкцій щодо їх заповнення [Електронний ресурс] : наказ Міністерства праці та соціальної політики України від 19.12.2005 р. № 420. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

13. *Філоненко Г. В.* Організаційно-правові аспекти взаємодії Державної служби зайнятості з роботодавцями [Електронний ресурс] / Г. В. Філоненко // *Вісник Східноукраїнського національного університету імені Володимира Даля*. – 2011. – № 17 (171). – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/vsunu/2011_17/Filonenko.pdf.

14. *Штанська О. В.* Взаємодія органів державної влади й організацій громадського суспільства у сфері зайнятості молоді: регіональний аспект [Електронний ресурс] / О. В. Штанська // *Держава та регіони* : наук.-виробн. журн. – 2009. – № 3. – (Серія “Державне управління”). – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Dtr/du/2009_3/files/DU309_29.pdf.

Надійшла до редколегії 25.11.2013 р.

УДК 378+373.61

О. О. САКАЛЮК

СТРУКТУРА ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА ЇЇ ВІДОБРАЖЕННЯ В ПЕДАГОГІЧНОМУ МЕНЕДЖМЕНТІ

Представлено розуміння феномена “професійна діяльність менеджерів освіти” в контексті системного підходу. Зроблено аналіз різних підходів до визначення структурних компонентів професійної діяльності. Окреслено характерні ознаки структурних компонентів та їх місце і значення у структурі професійної діяльності менеджерів освіти.

Ключові слова: професійна діяльність, структура, структурні компоненти, менеджери освіти.

In the context of system approach the essence of the phenomenon “education managers’ professional activity” is highlighted. The analysis of different approaches to the professional activity structural components defining has been conducted. The characteristic features of the structural components and their place and importance in the structure of education managers’ professional activity have been revealed.

Key words: professional activity, structure, structural components, education managers.

Сьогодні модернізація системи освіти диктує нові вимоги до професійної діяльності менеджерів освіти. Це спричиняє кардинальні зміни в підготовці сучасних керівників як професійних управлінців. Так як професійна діяльність менеджера освіти є надзвичайно складною і багатоаспектною – для неї важливими є ґрунтовні знання в різних сферах: педагогіці і методиці, кадровій і господарчій роботі, плануванні й організації навчально-виховного процесу, рекламі і політиці тощо, що дозволяє керівникові належним чином виконувати свої функціональні обов’язки – доречним і важливим, на нашу думку, буде звернутися до визначення й аналізу її структури.

Вивченню проблем професійної діяльності менеджерів освіти присвячено дослідження В. Береки, Г. Сльникової, Л. Кравченко, Л. Карамушки, О. Мармази, Н. Романенко, В. Симонова, Т. Сорочан, Р. Шакурова та ін. До особливостей структури професійної діяльності менеджерів освіти у своїх дослідженнях зверталися В. Григораш, О. Касьянова, О. Мармаза, І. Посохова, В. Симонов, Р. Черновол-Ткаченко та ін.

Метою статті є аналіз різних підходів і характеристика компонентів структури професійної діяльності менеджерів освіти.

Застосовуючи системний підхід у вивченні феномена “професійна діяльність менеджерів освіти”, можна констатувати, що більшість учених розглядають його як систему трудових дій, операцій, процедур, станів, взаємозв’язків тощо, функціонування якої зумовлено специфікою освітнього

середовища, а також зовнішніми та внутрішніми чинниками. Отже, професійна діяльність менеджерів освіти як складне утворення також має свою структуру.

Однак на сьогодні не існує єдино визнаної науковцями структури професійної діяльності менеджерів освіти. Складність, на наш погляд, полягає в тому, що сама система професійної діяльності менеджерів освіти дуже складна і має багато специфічних ознак, наприклад, урахування типу навчального закладу (дошкільний і університет); рівень прийняття управлінських рішень (національний, регіональний, місцевий) тощо.

За висновками деяких учених, до психологічної структури професійної діяльності входять численні компоненти, серед яких вони рекомендують виділити основні, які визначають успіх діяльності, а саме: конструктивний, організаторський і комунікативну діяльність (Н. Кузьміна); дослідницький, конструктивний, організаторський і комунікативний елементи структури діяльності (А. Щербаків).

Учені І. Зимня, А. Карпов, Л. Мітіна, Р. Немов та ін. наполягають на тому, щоб при визначенні психологічної структури професійної діяльності обов'язково слід виділяти такі компоненти: мотивація, цілі та завдання, предмет діяльності, засоби та способи вирішення поставлених завдань, продукт і результат діяльності (І. Зимня); мотивація, цілеутворення, інформаційна основа діяльності, антиципування (прогнозування) її результатів, прийняття рішення, планування, програмування, механізми контролю, корекції, а також оперативний образ об'єкта діяльності, система індивідуально-психологічних якостей суб'єкта і сукупність виконавських дій (А. Карпов); цілі та завдання, засоби та способи вирішення поставлених завдань, аналіз і оцінка дій (аналіз запланованого та реалізованого в діяльності) (Л. Мітіна); мотиви, цілі, предмет, структура (дії та операції) і засоби здійснення діяльності (Р. Немов) та ін.

Інші вчені (В. Бодров, Є. Климов та ін.), розглядаючи професійну діяльність як систему, передбачають наявність таких її компонентів, як: об'єкта (того, для кого вона спеціально організована, на кого спрямована) та суб'єкта (того, хто її здійснює). У цій системі об'єктом праці є "трудовий пост" (за Є. Климовим), структура якого включає: цілі (ідеальний передбачуваний результат діяльності); предмет і засоби праці, професійні службові обов'язки (функції, дії, операції та правила їх виконання), права працівника (за трудовим законодавством), виробниче середовище (умови праці) [1; 2].

За висновками вчених (К. Абульханова-Славська, В. Давидов, О. Запорожець, Г. Костюк, О. Леонтєв, К. Платонов, С. Рубінштейн та ін.), основними компонентами структури професійної діяльності є: мотив (об'єкт потреби, заради якого здійснюється діяльність); мета діяльності (той предмет, об'єктивний результат, на який безпосередньо спрямована діяльність); умови, за яких відбувається діяльність; особливості та специфіка предмета (об'єкта) і знарядь взаємодії; шляхи, засоби та способи досягнення мети діяльності. В. Давидов підсумовує, що будь-яка діяльність здійснюється її суб'єктом, а до її складу входять цілі, засоби, процес перетворення та його результат. О. Запорожець, зазначаючи, що умовам та засобам діяльності відповідають операції, її цілям – дії, і, нарешті, мотивам – діяльність у цілому, яка складається зазвичай із дій та багатьох операцій, наголошує, що специфічне для певної діяльності співвідношення її елементів чи

частин (операцій і дій), що відповідає взагалі співвідношенню компонентів її предметного змісту (засоби, цілі, мотиви), і утворює те, що називається структурою діяльності.

Мотиви професійної діяльності, цілі, програма (визначає порядок виконання дій у загальній структурі діяльності), інформаційна основа діяльності (сукупність інформації, яка характеризує предметні та суб'єктивні умови діяльності та дозволяє організувати діяльність відповідно до вектора “ціль – результат”), прийняття рішення (процес вибору однієї альтернативи із декількох можливих), підсистеми професійно важливих якостей (індивідуальні якості суб'єкта діяльності, які впливають на її ефективність та успішність освоєння) є компонентами загальної структури професійної діяльності, за В. Шадриковим.

Інші вчені (В. Бодров, О. Іванова та ін.) доводять, що при дослідженні професійної діяльності, вивченні її структури необхідно враховувати: а) закономірні зв'язки між діяльністю індивіда і діяльністю суспільства. Ці зв'язки розкриваються загальною соціологією через знання про закони розвитку суспільства, знання про механізм дій і форм вияву цих законів у діяльності особистостей і соціальних груп. Людина розглядається як особистість, наділена соціальною якістю, яка виявляється в її професійній діяльності; б) закономірності й тенденції формування і зміни професійної спрямованості суб'єкта праці та чинники, що їх визначають: інтереси, мотиви, ціннісні орієнтації, особистісні настанови, воля тощо; в) закономірності формування і зміни психічних процесів: сприйняття, увага, пам'ять, мислення тощо; г) індивідуально-типологічна своєрідність і її вияви в поведінці людини; д) функціональні можливості організму суб'єкта праці тощо [1; 5].

За висновками інших учених (Г. Ангелов, Ф. Мардаровський, А. Ткаченко, В. Хмельнюк, В. Черкасов та ін.), у структурі професійної діяльності, зокрема і менеджерів освіти, принципово важливим є урахування таких характеристик управлінської діяльності: певна ієрархія (встановлення оптимальної кількості управлінських рівнів із чітко визначеними функціями, завданнями, відповідальністю); чіткість та єдність мети (визначає стратегію поведінки управлінців); емерджентність (пріоритет спільних інтересів розвитку організації над локальними інтересами підрозділів); еластичність (встановлення оптимуму між свободою дій робітників і рамками цієї свободи); раціональне поєднання централізації та децентралізації; необхідність і достатність розмаїття; багатоваріантність рішень як передумова оптимізації; стійкість прямих та зворотних зв'язків (стабільність комунікацій, достатнє забезпечення інфраструктури управлінської діяльності).

В. Симонов, розглядаючи педагогічний менеджмент насамперед як діяльнісну систему, наголошує на його структурі та системоутворювальних чинниках, які дослідник подає таким чином: 1) сутність і характеристика основних системоутворювальних елементів як діяльнісної соціальної системи; 2) цілі педагогічного менеджменту; 3) основні завдання менеджера освітнього процесу; 4) принципи педагогічного менеджменту: загальні принципи управління, принципи наукової організації педагогічної та управлінської праці, принципи аналітичної діяльності менеджера освітнього процесу; 5) функції (основні функціональні компоненти) педагогічного менеджменту; 6) методи

управління (методи педагогічного менеджменту); 7) результат діяльності суб'єктів менеджменту: ефективність як характеристика процесу спільної діяльності викладача і тих, хто навчається; якість як характеристика кінцевого результату; 8) основні умови попередження та подолання формалізму в освітньому процесі та в управлінні ним; 9) чинники, які визначають ефективність педагогічного менеджменту як соціальної діяльничої системи в цілому [6, с. 55–70].

Українськими вченими (О. Мармаза, О. Касьянова, В. Григораш, І. Посохова, Р. Черновол-Ткаченко) представлена структура професійної діяльності менеджерів освіти, елементами якої виступають: мотиви, мета і завдання, зміст, форми та методи, результати, рефлексія. Системно-діяльничий підхід дозволив дослідникам у структурі управлінської діяльності виокремити блоки (модулі): управлінський, педагогічний, комунікативний, гностичний, дослідничий. З погляду соціально-психологічного підходу, основними компонентами структури є: діагностичний, прогностичний, організаторський, комунікативний, мотиваційно-стимулювальний, емоційно-вольовий, порівняльно-оцінювальний, гностичний [7, с. 24].

Звернена увага дослідниками і на те, що регулятором поведінки людини у професійній діяльності є суб'єктивне відображення нею заданої об'єктивної реальності. Виділяються дві групи чинників, які зумовлюють конкретні типи відображення в конкретній діяльності: об'єктивні і суб'єктивні (суб'єктивні). До першої групи відносяться: соціальні, виробничо-технічні, економічні, організаційні і санітарно-гігієнічні характеристики професійної праці; до другої – особистісні, професійно-психологічні, психофізіологічні й індивідуально-типологічні якості суб'єкта праці [1]. Розроблені Є. Климовим психологічні ознаки праці дозволяють з'ясувати, як у свідомості суб'єкта праці відображається задана об'єктивна реальність і який її вплив на трудову поведінку і на результати праці людини, а саме: 1) усвідомлення соціальної цінності результату праці. Рівень усвідомлення залежить від рівня знань суб'єкта праці про вимоги до результатів праці; від ставлення до справи, від емоційних виявів суб'єкта праці в діяльності; 2) усвідомлення обов'язковості виконання дорученої справи в заданих нормах; 3) свідоме застосування знарядь і засобів досягнення професійних цілей. Наявність цієї ознаки залежить від: рівня теоретичної підготовки, рівня сформованості професійних умінь і навичок, адекватності емоційних виявів відповідно до рівня професійної готовності суб'єкта праці; 4) усвідомлення міжособистісних відносин (глибина знань і розуміння суб'єктом праці внеску інших людей у створення тих матеріальних і духовних цінностей, які він використовує у своїй професійній діяльності) [2, с. 61–68].

Таким чином, можна вести мову про те, що взаємозв'язок мотиваційних, когнітивних, операторних і афективних компонентів професійної діяльності суб'єкта праці зумовлений його соціальними настановами, професійною спрямованістю і підготовленістю та індивідуально-типологічними особливостями.

Структура професійної діяльності менеджерів освіти здебільшого з'ясовується вченими на основі алгоритму опису професії за Є. Климовим [2]. Тут виявляються такі аспекти, як: предмет професійної діяльності (людина, знакова

система, техніка, художній образ), цілі професійної діяльності (перетворювальна, тобто організація і проведення виховного процесу, гностична, винахідницька, власного розвитку та ін.), засоби професійної діяльності (функціональні, тобто мовлення, міміка, зір, слух тощо; теоретичні, тобто знання, способи мислення, мобільні або стаціонарні технічні засоби та ін.), умови професійної діяльності (підвищена моральна відповідальність, екстремальні умови, робота на відкритому повітрі, в умовах побутового мікроклімату та ін.), особливості професійної діяльності (поліфункціональний характер діяльності, вишукані відносини, зустрічі з відомими людьми, відрядження, завершений результат професійної діяльності та ін.).

Зважаючи на проблему нашого дослідження, необхідно звернутися до нормативно-рівневої моделі професійної діяльності, запропонованої ученими С. Маловим, І. Мошковою [4], в якій, відповідно до загальної ієрархічної конструкції діяльності, присутні такі структурні елементи: мета, проєкт, план, результат, що пов'язані між собою за ступенем узагальненості інформації про майбутню діяльність та майбутній результат і виступають як психологічні програми, що реалізують різні рівні управління процесом діяльності.

Психологічна структура діяльності має ієрархічну будову. Передбачається, що “мета” є провідним регулятором дії, а “проєкт” і “план” є нижчими рівнями регуляції. Необхідність і достатність усіх елементів нормативно-рівневої структури діяльності при розмаїтті її предметного змісту є гарантією отримання потрібного продукту діяльності. Відсутність або дефект будь-якого з елементів чи способу діяльності порушує відповідність змісту рівнів і всього процесу діяльності і як наслідок, веде або до невиконання діяльності, або невиконання результату.

На думку А. Маркової [3], суб'єктивною сутністю взаємозв'язку мети і результату професійної діяльності є процес аналізу, зіставлення або рефлексії, як внутрішньої – мотиваційної, так і зовнішньої – операційної основ професійної діяльності. Важливо відзначити, що основа професійної діяльності суб'єкта полягає не тільки в оволодінні та вдосконаленні різними способами професійної діяльності, а й в умінні аналізувати свою діяльність, зіставляти, порівнювати цілі і результати діяльності в цілому, проводити самооцінку своєї діяльності.

Таким чином, зворотним зв'язком між структурними компонентами в моделі діяльності виступають функції аналізу, рефлексії. Процеси аналізу та рефлексії є в узагальненому вигляді процесом самопізнання суб'єктом внутрішніх психічних актів і станів. Рефлексія виступає у формі усвідомлення дієвим суб'єктом не тільки результатів його діяльності, але й того, як він насправді сприймається іншими суб'єктами у спільній діяльності, які його особистісні особливості, емоційні реакції і психологічні якості, що суттєво впливають на результат праці.

Формування самосвідомості, рефлексування себе як особистості, визначають для фахівця емоційно-ціннісне ставлення до самого себе. Однак самосвідомість менеджера освіти не тільки потужний чинник самопізнання й оцінки своєї діяльності, а й основа самовдосконалення і самовиховання. Чим вище рівень рефлексії себе як особистості, тим більше в суб'єкта діяльності

можливості контролювати свою професійну діяльність. Свідомість визначається насамперед тим, якою мірою фахівець здатний усвідомлювати суспільні наслідки своєї діяльності. Професійна свідомість – це морально-психологічна характеристика дій особистості, яка ґрунтується на усвідомленні й оцінці себе, своїх професійних можливих намірів і цілей.

Таким чином, структура професійної діяльності менеджерів освіти – це сукупність стійких зв'язків об'єкта, тобто професійної діяльності менеджерів освіти, які забезпечують його цілісність і тотожність самому собі, тобто збереження основних властивостей при різних зовнішніх-внутрішніх змінах. Будь-яка діяльність має свою структуру, яка зумовлює взаємозв'язок і взаємозумовленість елементів діяльності. Структура діяльності менеджерів освіти, як і будь-якої іншої професійної діяльності, передбачає наявність наступних компонентів: суб'єкта (того, хто її здійснює); об'єкта (того, для кого вона спеціально організована, на кого спрямована); цілі (до чого вона прагне, ідеальний передбачуваний результат діяльності); функцій (які при цьому функції чи види діяльності виконуються); засобів (за допомогою яких методів і технологій досягається її мета) та ін. Будь-яка діяльність здійснюється від суб'єкта до об'єкта, хоча об'єкт є головним, визначаючим зміст діяльності.

Отже, проведений аналіз дозволяє констатувати, що проблеми професійної діяльності менеджерів освіти мають досить своєрідний та складний характер. Професійна діяльність як складне утворення має відповідну структуру, яку потрібно враховувати в процесі підготовки фахівців у галузі педагогічної освіти та їх подальшій професійній діяльності.

Перспективи подальших досліджень убачаємо в детальному аналізі кожного структурного компонента професійної діяльності менеджерів освіти.

Література:

1. *Іванова Е. М.* Основы психологического изучения профессиональной деятельности / Е. М. Иванова. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1987. – 208 с.
2. *Климов Е. А.* Введение в психологию труда / Е. А. Климов. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1988. – 199 с.
3. *Маркова А. К.* Психология профессионализма / А. К. Маркова. – М. : Международный гуманитарный фонд “Знание”, 1996. – 308 с.
4. *Мошкова И. Н.* Психология производственного обучения : [метод. пособие] / И. Н. Мошкова, С. Л. Малов. – М. : Высш. шк, 1990. – 207 с.
5. Практикум по дифференциальной психодиагностике профессиональной пригодности : [учебное пособие] / [под общ. ред. В. А. Бодрова]. – М. : ПЕР СЭ, 2003. – 768 с.
6. *Симонов В. П.* Педагогический менеджмент : ноу-хау в образовании : [учебное пособие] / В. П. Симонов. – М. : Высшее образование, 2007. – 357 с.
7. Управління навчальним закладом : навч.-метод. посіб. : у 2-х ч. Ч. 1. Абетка менеджера освіти / О. І. Мармаза, О. М. Касьянова, В. В. Григораш та ін. – Х. : Веста ; Ранок, 2003. – 160 с.

Надійшла до редколегії 04.11.2013 р.

УДК 37+378.147

М. М. ТОРГАН

АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ПІДХОДІВ ДО МОНІТОРИНГУ УПРАВЛІНСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ КЕРІВНИКІВ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ

Зроблено аналіз сучасних підходів до моніторингу управлінської діяльності керівників навчальних закладів. Розглянуто кваліметричний підхід та його особливості. Представлено різні підходи до оцінювання управлінської діяльності та результати пілотного дослідження щодо здійснення моніторингу управлінської діяльності керівників навчальних закладів.

Ключові слова: моніторинг, управлінська діяльність, оцінювання, кваліметричний підхід, менеджер освіти.

The analysis of modern approaches to monitoring of administrative activity of heads of educational institutions is made. It is considered qualimetric approach and its features. Various approaches to an estimation of administrative activity and results of pilot research on realisation of monitoring of administrative activity of heads of educational institutions are presented.

Key words: monitoring, administrative activity, an estimation, qualimetric approach, the manager of education.

Створити систему оцінки однаково збалансовану з погляду точності, об'єктивності, простоти й зрозумілості дуже складно, тому на сьогоднішній день існують різні системи оцінки діяльності менеджерів освіти, кожна з яких має свої переваги й недоліки. Оцінка є невід'ємним і найважливішим елементом, вона являє собою певну систему, що має досить складну структуру, що дозволяє виконувати регулятивну функцію відносно діяльності менеджерів освіти. На сьогодні багато дослідників як систему оцінки розглядають моніторинг, оскільки він дає можливість об'єктивно оцінити менеджерів освіти за результатами їхньої роботи.

Розробці зазначених питань приділяють увагу О. Ануфрієва – оцінка освіти на базі кваліметричного підходу [1, с. 2], В. Бикова – специфіка використання освітнього моніторингу [2, с. 3], Г. Дмитренко, В. Олійник – основи вимірювання результативності діяльності педпрацівників [4, с. 5], Г. Єльнікова, З. Рябова – моніторинг діяльності учнів та вчителів у межах адаптивного управління, основи адаптивного управління [5], Т. Лукіна – вивчає питання моніторингу якості освіти [8, с. 9] та ін.

Метою статті є систематизація сучасних підходів до моніторингу управлінської діяльності керівників та презентація результатів щодо їх застосування в сучасних навчальних закладах.

Аналіз визначення поняття “моніторинг” у наукових джерелах дає підставу для висновку, що чітко визначеного й однозначного трактування цього поняття немає. Це пов'язано з тим, що моніторинг належить як до наукової, так і до практичної сфери діяльності. Він може розглядатися і як засіб дослідження

реальності, і як засіб, який забезпечує управління своєчасною та якісною інформацією. Найбільш поширене визначення цього поняття це “постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або первісним припущенням – спостереження, оцінювання й прогнозування стану довкілля у зв’язку з діяльністю людини” (словник іншомовних слів Л. Крисіна).

Ефективна оцінка має дуже велике значення, надаючи собою основу для багатьох процедур: прийом на роботу, внутрішні переміщення, висунення на підвищення, винагороду, моральне стимулювання тощо.

Процедура оцінки класифікується за кількома ознаками:

1) за об’єктом, тобто того, що оцінюється: а) діяльність (важкість, ефективність, якість, відношення виконавців); б) досягнення цілей, кількісного та якісного результату, індивідуальний вклад та вклад у загальні підсумки підрозділу чи організації в цілому; в) наявність у працівника тих чи інших якостей (знань, навичок, рис характеру), ступінь їх вираженості;

2) за джерелами даних, на яких базується оцінка: а) документи (автобіографія, резюме, характеристика, перевірочний твір); б) результати кадрових співбесід; в) дані загального та спеціального тестування; г) підсумки про участь у дискусіях; д) звіти про виконання виробничих завдань; е) графологічна та фізіономічна експертиза; ж) астрологічні прогнози;

3) за способам виконання процедури оцінки з використанням даних, отриманих з певного джерела;

4) за оціночними критеріями;

5) за суб’єктами – кандидат, працівник, його колеги керівник, підлеглі, члени спеціальної комісії, що проводять оцінку);

6) за періодом (оцінювати можна за календарний період, строк праці в даній організації тощо).

Слід зазначити, що методами для проведення оцінки діяльності керівника навчального закладу є: метод стандартних оцінок (керівник заповнює спеціальну форму, що характеризує кожний аспект його роботи); метод анкет; метод вимушеного вибору (експерти обирають найбільш характерну для працівника рису з заданого набору (наприклад: досвід праці, вміння планувати, спостережливість, тощо); описовий метод; метод вирішальної ситуації (використовується при оцінці виконавця, щоб прослідити за його поведінкою у тій чи іншій ситуації); метод шкали догляду за поведінкою (має на увазі поведінку працівника в тій чи іншій ситуації, але потрібно фіксувати скільки разів та як людина вела себе в них); метод шкали рейтингів поведінських настановок (заповнення робітником анкети з 6 – 10 питань-характеристик, та аналіз експертом 5-6 вирішальних ситуацій); метод комітетів (працівника обговорюють в групі); метод інтерв’ю оцінки (цілеспрямовані співбесіди, в рамках яких перевіряються інтелект, мотивація, темперамент, досвід; в рамках структурованого інтерв’ю задаються питання безпосередньо пов’язані з роботою, в рамках ситуаційного – розглядаються кілька ситуацій, задаються питання щодо дій у них); метод моделювання ситуації (створення штучних але близьких до реальних ситуацій та аналіз поведінки у них); метод групових дискусій (обговорення працівником проблеми разом з 9 – 15 іншими людьми, дискусія записується, а потім аналізується експертом); метод інтерв’ювання.

Останнім часом на зміну жорсткої визначеності критеріїв оцінки приходять більш гнучка, орієнтована на об'єктивність, нормативність, кількісну визначеність оцінка управлінської діяльності. Можливо, це зумовлено все більшою залежністю матеріального та соціально-психологічного: статусу менеджера освіти від оцінки результатів його праці. Отже, на відміну від суб'єктивної оцінки експерта (інспектора, керівника), озброєного славнозвісними пам'ятками з переліком питань для перевірки, усе частіше в освіті використовується кваліметричний підхід до оцінювання педагогічної або управлінської діяльності.

Теорію кваліметрії розробляли багато вчених (Г. Азгальдов, О. Ануфрієва, Г. Дмитренко, Г. Сльникова, Е. Райхман, В. Черепанов, В. Циба та ін.), проте сучасна педагогічна практика й досі не озброєна якісними кваліметричними моделями для оцінки окремих аспектів навчально-виховної, педагогічної, управлінської діяльності та її результатів.

Так, Г. Сльникова кваліметрію розглядає як наукову дисципліну, яка вивчає методологію і проблематику комплексних кількісних оцінок якості будь-яких об'єктів – предметів або процесів [6]. Проте В. Циба зазначає, що кваліметрія – це теорія вимірювання властивостей речей, які визначаються через їхню якість [10, с. 102].

На думку В. Григораша, кваліметрія – це оцінка якісних властивостей процесу, явища, предмета кількісними показниками з використанням певної математичної моделі та технології. Воно передбачає використання оцінки-критерію через порівняння реального стану об'єкта з ідеальним (визначеним нормативно або представленим як бажаний результат). В якості кваліметричної моделі найчастіше використовується факторно-критеріальна, що передбачає розчленування об'єкта на структурні елементи. Такий підхід дозволяє розглядати об'єкт як систему, оцінюючи його не в цілому, а як сукупність взаємопов'язаних складових [3, с. 102–103].

Отже, як зазначає В. Григораш, кваліметричний підхід в оцінюванні освітньої діяльності не є панацеєю від усіх бід (як, власне, і будь-який інший підхід – компетентісний, особистісно орієнтований, практико-орієнтований тощо). Не треба ідеалізувати факторно-критеріальне моделювання та приймати рішення лише за результатами кваліметричного оцінювання. Адже головне завдання керівника – забезпечувати досягнення організації цілей, створювати умови для ефективної праці підлеглих, а оцінка – лише засіб, і далеко не єдиний, реалізації управлінських функцій.

Також В. Григораш наголошує на тому, що управлінську діяльність керівника можна оцінювати за такими параметрами та відповідними факторами, а саме:

- аналітична діяльність (наявність та рівень системи інформаційного забезпечення, знання та використання сучасних методів педагогічного аналізу, повнота та комплексність аналізу, якість рекомендацій за результатами аналізу);

- планово-прогностична діяльність (знання стратегічного, тактичного та оперативного планування, якість стратегічного планування, обґрунтованість стратегії розвитку, перспективного плану роботи, якість річного плану роботи, узгодженість планів структурних підрозділів, якість навчального плану школи, відповідність стратегії розвитку, потребам учасників навчально-виховного процесу, рівень планування особистої діяльності керівника, узгодженість цілей діяльності (стратегічної, тактичних, оперативних, поточних, структурних підрозділів, окремих посадових осіб), своєчасність та обґрунтованість корекції планів, планування мережі навчального закладу);

– організаційна діяльність (якість організаційної структури навчального закладу, розподіл посадових обов'язків, розробка положень про структурні підрозділи навчального закладу, раціональність розподілу функціональних обов'язків, добору виконавців, визначення термінів діяльності та форм звітності, рівень проведення нарад, інструктажів, засідань, зборів, використання циклограм, алгоритмів в управлінській діяльності, раціональне використання робочого часу тощо);

– контролююча діяльність (наявність і рівень системи внутрішкільного контролю, наявність і рівень системи моніторингу навчально-виховного процесу та його результатів, знання законодавчої бази освіти, контроль за виконанням нормативних документів, контроль за станом викладання предметів, контроль за підвищенням рівня професійної компетентності педагогів, науково-методичною роботою, самоосвітньою діяльністю, виховною роботою школи, результатами роботи школи, якістю освіти, контроль за виконанням управлінських рішень, рівень узагальнення результатів контролю, дієвість контролюючої діяльності (виконання управлінських рішень, вплив на результативність роботи навчального закладу), контроль за веденням шкільної документації, його результативність);

– мотиваційно-рефлексійна сфера управлінської діяльності (наявність і рівень системи мотивації та стимулювання діяльності підлеглих, обґрунтованість системи оцінювання результатів діяльності підлеглих та навчального закладу загалом (система критеріїв, показників, методів оцінювання, форми звітності тощо), рівень самоаналізу управлінської діяльності, усвідомлення рівнів власної управлінської культури, особиста мотивація керівника (усвідомлення місії навчального закладу, потреба в самовдосконаленні, усвідомлення ролі керівника, потреба в досягненні успіху), володіння необхідним обсягом знань (психологія, педагогіка, менеджмент)) [3, с. 171–173].

Проте І. Пархоменко, досліджуючи діяльність директорів шкіл (менеджерів освіти), зазначила, що для оцінювання управлінської діяльності керівників загальноосвітніх навчальних закладів найбільш поширеними підходами є:

– системно-комплексний, що проявляється через оцінювання стану безпосереднього чи опосередкованого впливу керівника на педагогічний та учнівський колектив;

– функціональний, який передбачає оцінювання функціональних обов'язків керівника;

– діяльнісний, що побудований на основних видах діяльності керівника ЗНЗ;

– аспектний, що передбачає оцінювання окремих функцій і дій керівника;

– компонентний, що охоплює оцінювання найбільш значущих на певний момент компонентів системи управління закладом;

– компетентнісний [9, с. 29 – 30].

Для визначення підготовки працюючих менеджерів освіти до виконання управлінських функцій Є. Павлютенкова пропонує використовувати методику “Квадрат функцій” [7, с. 133–134], що охоплює функції менеджера освіти внутрішкільного управління. Оцінювання сформованості в менеджерів освіти означеної підготовки вимірюється за шкалою семантичної диференціації (“1” – нижчий бал, “10” – найвищий бал).

Так, В. Зверевою розроблено анкету для оцінювання управлінської діяльності керівника школи. Для оцінювання ефективності управлінської діяльності

менеджерів освіти через ефективність виконання кожної з груп функцій (інформаційно-аналітичних, мотиваційно-цілевих, планово-прогностичних, організаційно-розпорядчих, контрольно-діагностичних, корекційно-регулятивних) за вимогами анкети респонденти мають оцінити успішність виконання означених груп функцій внутрішкільного управління в загальноосвітніх навчальних закладах, користуючись шкалою від 1 до 5 (5 – завжди, 4 – часто, 3 – не завжди, 2 – інколи, 1 – ніколи). Згідно з методикою В. Зверєвої значення коефіцієнтів ефективності управлінської діяльності розподілені таким чином: 0,25 – 0,49 – рівень діяльності критичний; 0,5 – 0,8 – рівень діяльності достатній; 0,8 – 1 – управлінська діяльність оптимальна. Результати оцінювання дозволяють виявити, наскільки ефективно (за значеннями коефіцієнтів ефективності) здійснюється управлінська діяльність менеджерів освіти за кожним напрямом, а також оцінити її ефективність загалом.

У рамках пілотного дослідження з'ясовано, що моніторинг є важливою складовою ефективного управління навчальним закладом, а також виявлено, які методики використовують для оцінювання управлінської діяльності керівників навчальних закладів. 6 % респондентів зазначили, що моніторинг управлінської діяльності керівника проводиться завжди (один раз на рік), інколи (один раз у п'ять років) 37 %, ніколи 52 і 5 % зовсім не відповіли на запитання, що дає нам право вважати, що ніколи не проводять опитування.

Також слід зазначити, що із запропонованих методик 5 % підтвердило використання анкети для проведення кадрового оцінювання управлінської діяльності керівника ЗНЗ, 7 % – опитувальника “Кваліфікаційне оцінювання результативності управлінської діяльності керівника ЗНЗ”, 3 % – методика “Оцінювання ефективності управлінської діяльності керівника” (О. Зверєва), 1 % – методика “Квадрат функцій”, 3 % – експертне оцінювання діяльності ЗНЗ.

Аналіз літератури засвідчив, що існує багато методик і підходів до оцінювання професійної діяльності менеджера освіти. Оцінювання є процесом контролю, за результати якого встановлюється оцінка, яка є судженням щодо його ставлення до соціальних явищ, діяльності й поведінки учасників навчально-виховного процесу, його відповідності до загальнолюдських цінностей, результативності виконання ним функціональних обов'язків. Виявлено, що моніторинг є важливою складовою ефективного управління навчальним закладом, проте не в усіх навчальних закладах його проводять. Перспективи подальших досліджень вбачаємо в систематизації існуючих методик, анкет, критеріїв оцінювання управлінської діяльності керівників загальноосвітніх навчальних закладів.

Література:

1. *Ануфрієва О. Л.* Оцінка якості початкової освіти на основі кваліметричного підходу : автореф. ... дис. к.пед.н. : 13.00.01 / О. Л. Ануфрієва ; Центр. ін.-т післядипл. пед. освіти АПН України. – К., 2000. – 18 с.
2. *Быкова В. Г.* Мониторинг в образовательном учреждении / В. Г. Быкова // Завуч. – 2004. – № 6. – С. 38–48.
3. *Григораш В.* Організація діяльності керівника школи / В. Григораш. – Х. : ВГ “Основа”, 2011. – 224 с.
4. *Дмитренко Г. А.* Цільове управління: вимірювання результативності діяльності учнів і педагогів : навч.-метод. посіб. / Г. А. Дмитренко, В. В. Олійник, О. Л. Ануфрієва. – К. : УПКККО, 1996. – 84 с.

5. *Єльнікова Г. В.* Моніторинг як ефективний засіб оцінювання якості загальної середньої освіти в навчальному закладі / Г. В. Єльнікова, З. В. Рябова // Обрії. – 2008. – № 1 (26). – С. 5–12.
6. *Єльнікова Г. В.* Наукові основи розвитку управління загальною середньою освітою в регіоні : монографія / Г. В. Єльнікова. – К. : ДАККО, 1999. – 303 с.
7. *Житник Б. О.* Методична робота в школі / Б. О. Житник, В. В. Крижко, Є. М. Павлютенков. – Х. : Основа, 2008. – 192 с.
8. *Краснова Т. Д.* Види моніторингу освіти [Електронний ресурс] / Т. Д. Краснова. – Режим доступу : http://rusnauka.com/5_NTSB_2007/Pedagogica/20362.doc.htm.
9. *Пархоменко І.* Атестація діяльності директорів шкіл / І. Пархоменко; упоряд. Л. Галіцян. – К. : Шк. світ, 2009. – 128 с.
10. *Циба В.* Кваліметрія – теорія вимірювання в гуманітарних і природничих науках / В. Циба // Соціальна психологія. – 2005. – № 4 (12). – С. 3–20.

Надійшла до редколегії 04.11.2013 р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 351.862 : 502.14

В. А. АНДРОНОВ, С. О. ВАРИВОДА

ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕКОЛОГІЧНОЇ ОЦІНКИ У СФЕРІ ЗАПОБІГАННЯ І ЛІКВІДАЦІЇ НАСЛІДКІВ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Розглянуто нормативно-правове забезпечення екологічної безпеки у сфері цивільного захисту на засадах екологічної оцінки. Окреслено напрями, спрямовані на підвищення ефективності впровадження процедури екологічної оцінки в механізм державного управління у сфері цивільного захисту.

Ключові слова: екологічна оцінка, надзвичайні ситуації, екологічна безпека, державне управління, цивільний захист.

The legislative background for ecological safety provision with application of environmental assessment procedure in the field of civil defense is studied. The directions related to the efficiency increasing of environmental assessment implementation to the mechanism of state governance in civil defense are determined.

Key words: environmental assessment, emergencies, ecological safety, state governance, civil defense.

Характер новітніх викликів і загроз безпеки навколишнього середовища пов'язаний з синергетичним ефектом природних, техногенних і екологічних надзвичайних ситуацій (НС); підвищенням ймовірності виникнення одного виду небезпек, що обумовлює прискорення прояву інших; значною кількістю джерел техногенного ризику. Досвід ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій у т.ч. екологічних, структурними підрозділами ДСНС України свідчить про те, що існують суттєві проблеми в організації управління під час виконання ними поставлених завдань. Це зумовлено, насамперед, тим, що обстановка в районі надзвичайних ситуацій змінюється швидше, ніж проходить цикл управління і приймаються рішення щодо їх ліквідації [16]. Крім того, масштаби наслідків негативного впливу надзвичайних ситуацій на екологічний стан компонентів довкілля свідчать про надзвичайно низьку ефективність вживання попереджувальних заходів. Тому на даний час виникла проблема вдосконалення механізму управління екологічною безпекою в надзвичайних ситуаціях, що вимагає від держави впровадження єдиної наскрізної системи врахування екологічних факторів у галузі запобігання і ліквідації наслідків НС.

Діюча система державного управління у сфері цивільного захисту має певні проблеми, пов'язані з місцем та роллю екологізованих норм та/або нормативно-правових актів у системі законодавства з надзвичайних ситуацій; слабкою міжвідомчою інтеграцією органів виконавчої влади, що забезпечують реалізацію державної політики у сфері техногенно-екологічної безпеки; обмеженістю умов

для практичної реалізації діяльності з аналізу, оцінки і прогнозування екологічних впливів НС; слабкістю діючих економічних механізмів стимулювання заходів щодо запобігання екологічним наслідкам та їх усунення за настання НС; недосконалістю правових засад управління і контролю з питань забезпечення екологічної безпеки в галузі запобігання виникненню НС.

Наведені проблеми сигналізують про необхідність обрання серед сучасного арсеналу науково-практичних інструментів забезпечення екологічної безпеки того, який дозволить оцінити відповідність діяльності екологічним вимогам на конкретному етапі її реалізації, починаючи зі стадії запобігання НС і закінчуючи стадією ліквідації її прямих та побічних наслідків. В якості такого інструменту може виступати екологічна оцінка, що визначається як процес систематичного аналізу й оцінки екологічних наслідків намічваної діяльності, консультацій із зацікавленими сторонами, а також урахування результатів цього аналізу і консультацій у плануванні, проектуванні, затвердженні і здійсненні даної діяльності [18]. Аналогом міжнародної системи екологічної оцінки в Україні є стратегічна екологічна оцінка, екологічна експертиза та оцінка впливу на навколишнє середовище (ОВНС). Данні процедури спрямовані на запобігання негативному впливу на навколишнє природне середовище та встановлення відповідності запланованої чи здійснюваної діяльності нормам і вимогам законодавства про охорону навколишнього природного середовища, раціональне використання і відтворення природних ресурсів, забезпечення екологічної безпеки.

Сьогодні в Україні наробляється концептуальний підхід і активізується нормотворчий процес у галузі превентивного виявлення екологічних небезпек, оцінювання можливих ризиків та пом'якшення екодеструктивного впливу у сфері запобігання і ліквідації наслідків НС. З метою запобігання надзвичайних ситуацій упродовж 2012 р. здійснювались заходи з удосконалення нормативного забезпечення діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади, які охоплювали усі сфери діяльності із забезпечення безпечного існування людства. З одного боку це пов'язано з інтеграцією незалежної України в європейську спільноту, а з іншого – з використанням наробок українських вчених у сфері оцінки техногенного впливу на природне середовище [11 – 17].

Актуальність дослідження питання щодо місця процедури екологічної оцінки в системі правового регулювання НС має не тільки науковий інтерес, але й важливе практичне значення. Оскільки в Україні накопичений величезний позитивний досвід здійснення екологічної експертизи, оцінки впливу на навколишнє середовище щодо видів діяльності, які становлять підвищену екологічну небезпеку, але практика застосування даних процедур в галузі запобігання і ліквідації НС є обмеженою.

Науковим піддружням і теоретичною основою виконання дослідження стали наукові праці провідних учених як в Україні, так і за кордоном, зокрема у працях Б. Данилишина, С. Дорогунцова, О. Ральчук, Г. Рудька, А. Федорищевої, Є. Хлобистова, В. Шевчука розглядаються питання теоретико-методологічних та управлінських засад екологічної безпеки. Роботи В. Андрейцева, Н. Андрусевича, Г. Балюка, А. Гетьмана, Н. Кобецької, В. Лозанського, Ю. Шемшученка, М. Шульги присвячені розробці теоретичних основ формування екологічної політики та правового поля забезпечення екологічної безпеки в контексті сталого розвитку

суспільства. І. Абрамов, Я. Адаменко, Л. Аніщенко, С. Говорушко, К. Д'яконов, А. Дончева, Т. Звонкова, Н. Ли, В. Петлін, К. Позаченюк, Б. Садлер, Б. Солуха, Р. Терівел, І. Черваньов, О. Черп досліджують науково-методологічні та практичні аспекти екологічної оцінки. Однак у зазначених наукових роботах питання законодавчого забезпечення екологічної оцінки у сфері регулювання НС розглядалися фрагментарно або в рамках широкої проблематики забезпечення екологічної безпеки, що обумовлює необхідність наукової розробки даного питання.

Метою роботи є дослідження особливостей нормативно-правового забезпечення процедури екологічної оцінки в галузі державного управління у сфері цивільного захисту. Зазначена мета зумовила постановку й вирішення таких завдань: визначення та аналіз змісту нормативно-правових актів, регламентуючих питання застосування процедури екологічної оцінки у сфері запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій; обґрунтування заходів, спрямованих на підвищення ефективності впровадження процедури екологічної оцінки у сферу державного управління процесами забезпечення екологічної безпеки в умовах НС.

На сьогодні регулювання положень щодо впровадження процедури екологічної оцінки в галузі запобігання і ліквідації наслідків НС здійснюється за допомогою різних за ієрархією, формою, предметом і способом правового регулювання, галузевою спрямованістю законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів.

Основоположним правовим актом усієї структури національного законодавства є Конституція України [1], в якій визначено, що забезпечення безпеки та підтримання екологічної рівноваги на території України, а також подолання наслідків Чорнобильської катастрофи і збереження генофонду українського народу покладається на державу і є її обов'язком. Норми Конституції України є нормами прямої дії, а отже, виступають вищими правовими гарантіями забезпечення екологічної безпеки.

До нормативно-правових актів України, які визначають загальні положення, форми та порядок імплементації, державне регулювання та управління, відповідальність у галузі екологічної оцінки, в тому числі в регулюванні НС, відносяться закони України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про екологічну експертизу”, “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року”, “Про об'єкти підвищеної небезпеки”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про зону надзвичайної екологічної ситуації”, а також Кодекс цивільного захисту України.

Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.) [2] (ст. 3) визначає серед основних принципів охорони навколишнього середовища – пріоритетність вимог екологічної безпеки; запобіжний характер заходів щодо охорони навколишнього природного середовища; науково обґрунтоване узгодження екологічних, економічних і соціальних інтересів суспільства на основі поєднання міждисциплінарних знань екологічних, соціальних, природничих і технічних наук та прогнозування стану навколишнього природного середовища; обов'язковість надання висновків державної екологічної експертизи.

Важливою є норма, закріплена в ст. 16, яка проголошує, що управління охороною навколишнього природного середовища полягає у здійсненні в цій галузі функцій спостереження, дослідження, екологічної експертизи, контролю, прогнозування, програмування, інформування та іншої виконавчої діяльності.

Тобто контроль за додержанням вимог екологічної безпеки, забезпечення проведення ефективних і комплексних природоохоронних заходів у разі надзвичайної ситуації може бути реалізовано засобами екологічної експертизи.

Також ст. 27 вказаного Закону визначає, що господарські рішення, системи й об'єкти, впровадження або реалізація яких може призвести до порушення норм екологічної безпеки та негативного впливу на навколишнє природне середовище, а також екологічно небезпечні діючі об'єкти та комплекси підлягають екологічній експертизі.

Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” (ст. 28) закріплює серед завдань державної екологічної експертизи – визначення екологічної безпеки господарської та іншої діяльності, яка може нині або в майбутньому прямо або посередньо негативно вплинути на стан навколишнього природного середовища. Таким чином, екологічна експертиза на законодавчому рівні визнається в якості інструменту забезпечення екологічної безпеки. Відповідно до зазначеного положення, діяльність пов'язана з реалізацією державної політики у сферах цивільного захисту, захисту населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, ліквідацією надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, потенційно підпадає під сферу застосування екологічної експертизи.

У зазначеному законі (ст. 52) закріплюється положення, що екологічні вимоги при виробництві, зберіганні, транспортуванні, використанні, знешкодженні, захороненні токсичних та інших небезпечних для навколишнього природного середовища і здоров'я людей речовин визначаються нормативними документами на підставі висновку державної екологічної експертизи. Дана норма регламентує необхідність проведення екологічної експертизи у сфері здійснення заходів щодо захисту населення і територій у разі виникнення надзвичайних ситуацій, пов'язаних із впливом шкідливих (забруднювальних) речовин.

Закон України “Про екологічну експертизу” (1995 р.) [3] визначає, що метою екологічної експертизи є запобігання негативному впливу антропогенної діяльності на стан навколишнього природного середовища та здоров'я людей, а також оцінка ступеня екологічної безпеки господарської діяльності та екологічної ситуації на окремих територіях і об'єктах (ст. 4).

Відповідно до ст. 5 визначення ступеня екологічного ризику і безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності належить до одного з основних завдань екологічної експертизи, тобто даний вид науково-практичної діяльності може бути впроваджений як на стадії запобігання, так і на стадії ліквідації наслідків НС.

У ст. 13 закріплюється положення про те, що здійснення державної екологічної експертизи є обов'язковим для видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну безпеку. Перелік видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну безпеку, затверджений постановою Кабінету міністрів України від 27.07.1995 № 554 (далі – Перелік № 554) [9]. Затверджений урядом документ покликаний забезпечити облік основних стаціонарних потенційних джерел виникнення надзвичайних ситуацій техногенного характеру. Зіставивши вказаний перелік з класифікацією НС [13] (виявлених й можливих), а також тих, що можуть виникнути на об'єкті в різних галузях національного господарства чи на окремій території України, можна ідентифікувати ті НС техногенного характеру, які підпадають під сферу

застосування державної екологічної експертизи. Наприклад, надзвичайні ситуації унаслідок аварій у системах нафтогазового промислового комплексу.

Частина 1 ст. 15 закону про екологічну експертизу вимагає додавати до документації на об'єкти державної екологічної експертизи обґрунтування щодо забезпечення екологічної безпеки запланованої чи здійснюваної діяльності з комплексною еколого-економічною оцінкою існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища, оцінкою екологічного ризику та з альтернативними прогностичними варіантами зменшення цього впливу.

Важливим у контексті даної роботи є положення ст. 34, в якому зазначено, що підставою проведення державної екологічної експертизи видів діяльності та об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, є оголошення через засоби масової інформації Заяви про екологічні наслідки діяльності і подання еколого-експертним органом комплексу документів з обґрунтуванням оцінки впливу на навколишнє природне середовище. Дана норма регламентує необхідність здійснення оцінки впливу на навколишнє середовище в разі, якщо НС підпадає під сферу дії державної екологічної експертизи.

У матеріалах оцінки впливу на навколишнє природне середовище (ст. 36) запланованої чи здійснюваної діяльності (наприклад, організація та здійснення комплексу заходів щодо ліквідації наслідків НС, пов'язаної з вибухами боєприпасів на території військової частини А0829 м. Лозова Харківської області) обґрунтовується її доцільність та способи реалізації, можливі альтернативні варіанти рішень, характеристика стану навколишнього природного середовища території, види та рівні впливу на нього в нормальних і екстремальних умовах, можливі зміни його якісного стану, еколого-економічні наслідки діяльності, заходи щодо зменшення рівня екологічного ризику і забезпечення вимог екологічної безпеки. Вказана стаття регламентує ОБНС як інструмент визначення видів і рівнів екологонебезпечного впливу в умовах надзвичайної ситуації.

До 2011 р. в Україні діяв інститут екологічної експертизи, успадкований від СРСР, і щороку здійснювалось близько 6 000 екологічних експертиз, що в десятки разів перевищувало їхню кількість у західноєвропейських країнах [12 – 15]. Однак надзвичайні ситуації лише в окремих випадках ставали об'єктом екологічної експертизи, наприклад було проведено комплексну державну екологічну експертизу екологічної ситуації за наслідками надзвичайної ситуації поблизу с. Ожидів (аварія на залізниці у Буському районі 16 липня 2007 р.).

В Україні щорічно виникає близько 120-140 НС техногенного характеру, які є потенційно джерелами екологічної небезпеки, але із внесенням змін до законів України “Про охорону навколишнього природного середовища”, “Про екологічну експертизу” та набранням чинності відповідних положень Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” (2011 р.) обмежується сфера застосування екологічної експертизи в галузі державного управління процесами забезпечення екологічної безпеки за умов надзвичайної ситуації. Для того щоб власне НС стала об'єктом екологічної експертизи, необхідно визначити її класифікаційні ознаки (технічні, екологічні, соціально-економічні та інші), що зумовлюють її віднесення до сфери застосування екологічної оцінки.

У Законі України “Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року” (2010 р.) [4] серед основних принципів

національної екологічної політики закріплено – запобігання НС природного і техногенного характеру, що передбачає аналіз і прогнозування екологічних ризиків, які ґрунтуються на результатах стратегічної екологічної оцінки, державної екологічної експертизи, а також державного моніторингу навколишнього природного середовища.

До завдань у сфері поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки відноситься, серед інших, модернізація до 2020 р. національної системи інформування населення з питань НС природного і техногенного характеру. Імплементация екологічної оцінки до сфери регулювання НС значною мірою буде сприяти виконанню даного завдання, оскільки її методологічні положення базуються на трьох основних принципах – превентивності, комплексності і демократичності.

Пунктом 12 Порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 р. № 771 [10], вимагається обов'язкове проведення громадських слухань у випадку коли особа планує здійснювати вид діяльності чи експлуатувати об'єкт, що становить підвищену екологічну небезпеку.

Важливою з позицій досліджуваної проблеми є норма, закріплена у ст. 12 Закону України “Про об'єкти підвищеної небезпеки” (2001 р.) [5], яка регламентує, що суб'єкт господарської діяльності, який планує будівництво і/або реконструкцію об'єкта підвищеної небезпеки, зобов'язаний одержати дозвіл на будівництво такого об'єкта відповідно до законодавства про містобудування та повідомити про можливі негативні наслідки впливу на життєдіяльність людей та довкілля, обмеження наслідків і захисту людей та довкілля.

У свою чергу, відповідно до ст. 31 Закону України “Про регулювання містобудівної діяльності” (2011 р.) [6] до проектної документації на будівництво об'єктів, що становлять підвищену екологічну небезпеку, а також об'єктів, які підлягають оцінці впливу на навколишнє середовище у транскордонному контексті, додаються результати оцінки впливу на стан навколишнього природного середовища (матеріали оцінки та звіти про оцінку і громадське обговорення). Відповідно до Переліку № 554, види діяльності, пов'язані з експлуатацією об'єктів IV-V категорії складності, також вимагають складання оцінки впливу на навколишнє середовище. Порядок визначення категорії складності об'єктів регламентується Порядком віднесення об'єктів будівництва до IV-V категорії складності, затвердженого постановою Кабінету міністрів України від 27.04.2011 р. № 557. Згідно з пунктом 6 даного Порядку до V категорії складності відносяться об'єкти будівництва, які мають таку ознаку, серед інших – є об'єктами підвищеної небезпеки.

Таким чином, об'єкти підвищеної небезпеки (об'єкт, який згідно з законом вважається таким, на якому є реальна загроза виникнення аварії та/або надзвичайної ситуації техногенного та природного характеру) підлягають процедурі оцінки існуючого чи передбачуваного впливу на стан навколишнього природного середовища.

У Кодексі цивільного захисту України (2012 р.) (далі – Кодекс) ст. 2 [14] надається визначення термінів, зокрема запобігання виникненню НС – це комплекс правових, соціально-економічних, політичних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних та інших заходів, спрямованих на регулювання техногенної та природної безпеки, проведення оцінки рівнів ризику, завчасне реагування на

загрозу виникнення НС на основі даних моніторингу, експертизи, досліджень та прогнозів щодо можливого перебігу подій з метою недопущення їх переростання у надзвичайну ситуацію або пом'якшення її можливих наслідків. Виходячи з даного визначення, в зміст поняття запобігання виникненню НС закладено необхідність імплементації процедури екологічної оцінки.

Ст. 31 Кодексу визначає, що інформація з питань цивільного захисту (ЦЗ) 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.

Загалом Кодекс визначає, серед інших, сутність цивільного захисту; принципи і завдання єдиної державної системи ЦЗ; захист населення і територій від надзвичайних ситуацій, в т.ч.: інженерний, радіаційний, хімічний, біологічний і психологічний, але питання екологічного захисту залишилось поза сфери регулювання даного нормативно-правового акту. Закон України “Про правові засади цивільного захисту” (2004 р.) [7], який визначав засади екологічного захисту у сфері ЦЗ, втратив чинність з прийняттям Кодексу.

Закон України “Про зону надзвичайної екологічної ситуації” (2002 р.) [8] регламентує проведення спеціальних спостережень за станом навколишнього природного середовища з метою визначення ступеня впливу небезпечних факторів, що спричинили виникнення і призвели до надзвичайної екологічної ситуації, – що відноситься до сфери екологічного моніторингу; а також короткострокового і довгострокового прогнозування негативних змін навколишнього природного середовища в зоні надзвичайної екологічної ситуації, а також на прилеглих до неї територіях (ст. 11). Відповідно зі ст. 7 Закону України “Про екологічну експертизу” екологічній експертизі можуть підлягати екологічні ситуації, що склалися в окремих населених пунктах і регіонах. Виходячи з цього, надзвичайна екологічна ситуація є потенційним об'єктом екологічної експертизи.

Ефективним засобом запобігання та подолання екологічних наслідків НС має стати правове забезпечення діяльності з екологічної оцінки надзвичайних ситуацій на основі практики застосування положень екологічного законодавства України в сфері регулювання НС.

Розглянуте нормативно-правове поле забезпечує пряме чи опосередковане регулювання управління екологічною безпекою на засадах екологічної оцінки в галузі запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Але, попри достатньо широкий правовий регламент даної процедури, існують певні прогалини у сфері практичної реалізації, які потребують усунення.

У світлі цього сьогодні важливо активізувати процеси за наступними напрямками: вивчення, аналіз та узагальнення міжнародної та національної практики застосування положень законодавства про екологічну оцінку в сфері НС; наукове обґрунтування, розроблення та прийняття єдиної міжвідомчої методології екологічної оцінки НС; розроблення та затвердження відповідних регуляторних документів, що будуть забезпечувати наскрізність інтеграції екологічної оцінки до сфери регулювання НС; створення комплексу адміністративних, правових, організаційних заходів щодо стимулювання впровадження екологічної оцінки в сферу регулювання НС.

На сьогодні не має необхідності формування нової галузі законодавства щодо екологічної оцінки НС, оскільки достатньо повно і комплексно правові

норми екологічної оцінки містяться в екологічному законодавстві і фактично є домінуючими в галузі екологічної безпеки навколишнього середовища. Але потребує вдосконалення механізм державного управління в даній сфері суспільних відносин, який передбачає перетворення екологічної оцінки в дієвий інструмент політики сталого розвитку, який би відповідав сучасним міжнародним стандартам екологічної безпеки.

Література:

1. Конституція України : прийнята на першій сесії Верховної Ради України від 28 червня 1996 р. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про охорону навколишнього природного середовища : Закон України від 25.06.1991 р. № 1264-XII // ВВР України. – 1991. – № 41. – Ст. 546.
3. Про екологічну експертизу : Закон України від 09.02.1995 р. № 45/95 – ВР // ВВР України. – 1995. – № 8. – Ст. 55.
4. Про Основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-IV // ВВР України. – 2011. – № 26. – Ст. 218.
5. Про об'єкти підвищеної небезпеки : Закон України від 18.01.2001 р. № 2245-III // ВВР України. – 2001. – № 15. – Ст. 73.
6. Про регулювання містобудівної діяльності : Закон України від 17.02.2011 р. № 3038-VI // ВВР України. – 2011. – № 34. – Ст. 343.
7. Про правові засади цивільного захисту : Закон України від 24.06.2004 р. № 1859-IV // ВВР України. – 2004. – № 39. – Ст. 488.
8. Про зону надзвичайної екологічної ситуації : Закон України від 13.07.2000 р. № 1908-III // ВВР України. – 2000. – № 42. – Ст. 348.
9. Перелік видів діяльності та об'єктів, які становлять підвищену екологічну небезпеку : постанова Кабінету Міністрів України від 27.07.1995 р. № 554 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
10. Про затвердження порядку залучення громадськості до обговорення питань щодо прийняття рішень, які можуть впливати на стан довкілля : постанова Кабінету Міністрів України від 29.06.2011 р. № 771 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
11. *Адаменко Я. О.* Оцінка впливів техногенно небезпечних об'єктів на навколишнє середовище: науково-теоретичні основи, практична реалізація : автореф. дис. ... д.т.н. : спец. 21.06.01 “Екологічна безпека” / Я. О. Адаменко. – Івано-Франківськ, 2006. – 35 с.
12. *Андрусевич А. О.* Оцінка впливу на довкілля в Україні: вирішення проблеми по-європейські / А. О. Андрусевич. – Львів : РАЦ “Суспільство і довкілля”. – 2011. – 18 с.
13. Класифікатор надзвичайних ситуацій : ДК 019:2010. – [Чинний від 2010-01-01]. – К. : Держспоживстандарт України, 2010 – 19 с.
14. Кодекс цивільного захисту України : кодекс України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // ВВР України. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458.
15. *Малигіна К.* Інститут екологічної експертизи в Україні – модернізація на європейський лад / К. Малигіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://icps.com.ua>.

16. Ситник Г. П. Державне управління у сфері забезпечення національної безпеки України: теорія і практика : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.01 "Теорія та історія державного управління" / Г. П. Ситник. – К. , 2007. – 36 с.

17. Солуха Б. В. Оцінка впливу об'єктів будівництва на навколишнє середовище згідно з ДБНА.2.2.-1-95 / Б. В. Солуха. – К. : Знання, 2000. – 112 с.

18. Экологическая оценки и экологическая экспертиза / [О. М. Черп, В. Н. Винниченко, М. В. Хотулева и др.] ; под ред. О. М. Черпа. – М. : Соц.-эколог. союз, 2001. – 312 с.

Надійшла до редколегії 18.11.2013 р.

УДК 35:319:006.006

Ю. В. ДІДОК

ВПЛИВ МІЖНАРОДНИХ НОРМ І СТАНДАРТІВ НА ФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЕТЕРИНАРНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Охарактеризовано основні концепції та тенденції міжнародної ветеринарної політики, які обумовили розробку та імплементацію міжнародних санітарних норм і стандартів (оцінка якості функціонування ветеринарних служб; концепція зонування і компартаменталізації; концепція трейсабільності, розширення місії ветеринарних служб та ін.). Визначено їх вплив на формування державної ветеринарної політики в Україні.

Ключові слова: міжнародні стандарти, тенденції, державна ветеринарна політика, ветеринарна служба, продовольча безпека.

The main scientific concepts and trends of international animal health policy, which led to the development and implementation of international sanitary standards have been characterized (evaluation of quality of Veterinary Services, zoning and compartmentalization concept, traceability concept, enlargement of the mission of Veterinary Services and others). Their influence on the shaping of state veterinary policy of Ukraine have been determined.

Key words: international standards, trends, state veterinary policy, Veterinary Services, food safety.

На якість процесу формування державної політики впливає низка зовнішніх чинників, серед яких потрібно зазначити світові глобалізаційні процеси та роль міжнародних організацій. У контексті євроінтеграційного спрямування зовнішньоекономічного курсу України набуває актуальності необхідність удосконалення процесу формування та здійснення державних галузевих політик, приведення їх у відповідність до позитивних світових тенденцій. Формуванню державної ветеринарної політики приділяється значна увага при розробці національних стратегій розвинених світових держав. Узгоджена з міжнародними

стандартами національна політика у сфері ветеринарної медицини впливає на зменшення бідності і продовольчу безпеку населення; відкриває доступ для експорту тварин і продуктів тваринного походження до регіональних та міжнародних ринків, якого країна може бути позбавлена через реєстрацію хвороб тварин на їх території або через невідповідність діяльності ветеринарних служб міжнародним стандартам [9].

Дослідження впливу міжнародних санітарних норм і стандартів на формування державної ветеринарної політики в Україні становить важливе наукове завдання щодо розробки теоретико-методологічних засад сучасної парадигми державного управління в галузі ветеринарної медицини України. Окреслена наукова проблематика пов'язана з вирішенням практичного завдання щодо формування ефективної державної ветеринарної політики України.

Розв'язанню проблеми формування ветеринарної політики на глобальному рівні присвячені роботи В. Белеман, Б. Валла, Д. Вільсона, Б. Еванса, Т. Маккінс та інших зарубіжних учених. У наукових працях вітчизняних авторів (А. Абрамова, В. Горжеєва, А. Лыченка, М. Косенка, В. Лісовенка, Ю. Чабанової та ін.) розглядаються питання міжнародної гармонізації вимог до реєстрації ветеринарних препаратів, адаптації законодавства з питань ветеринарної медицини України до вимог міжнародних стандартів. Питання аналізу міжнародних норм і стандартів з точки зору їх впливу, врахування й узгодження з національною ветеринарною політикою України залишається недостатньо розробленим.

Метою статті є висвітлення результатів досліджень щодо визначення впливу міжнародних санітарних норм і стандартів на формування державної ветеринарної політики в Україні.

Розвиток міжнародних відносин, приєднання України до Світової організації торгівлі та інших організацій (табл. 1) значно впливають на формування національної політики у сфері якості та безпеки харчової продукції та охорони здоров'я тварин, зобов'язують дотримуватись основних принципів міжнародних угод, обумовлюють необхідність адаптації національного законодавства до міжнародних стандартів.

Таблиця 1

Членство України в міжнародних організаціях

<i>№ з/н</i>	<i>Рік вступу</i>	<i>Назва організації</i>
1	1994	Всесвітня організація охорони здоров'я тварин
2	2003	Продовольча та сільськогосподарська організація ООН (ФАО)
3	2004	Комісія Кодекс Аліментаріус ФАО/ВООЗ
4	2006	Міжнародна Конвенція про захист рослин
5	2008	Світова організація торгівлі

Пріоритетний вплив на формування державної ветеринарної політики в Україні має Всесвітня організація охорони здоров'я тварин (далі ВООЗТ) – міжурядова організація, створена в 1924 р. з метою контролю хвороб тварин у світі, яка в цей час нараховує 169 країн-учасниць. ВООЗТ розробляє санітарні норми для міжнародної торгівлі тваринами та продуктами тваринного походження, біологічні стандарти для виробництва і контролю ветеринарних препаратів, надає країнам-учасницям статус вільних від певних хвороб тварин.

Відповідно до Угоди про застосування санітарних і фітосанітарних заходів з 1995 р. стандарти ВООЗТ офіційно визнані Світовою організацією торгівлі як міжнародні реферативні правила [8]. Стандарти та вказівки, розроблені ВООЗТ, призначені для використання країнами-учасницями з метою захисту проти занесення збудників хвороб під час торгівлі тваринами і продуктами тваринного походження, а також для скасування неправомірних санітарних бар'єрів. Стандарти розробляються експертами з країн-учасниць та мережі ВООЗТ, що складається з 162 Референс-лабораторій та Центрив співробітництва, та затверджуються країнами-учасницями під час щорічної Генеральної Сесії МЕБ.

Упродовж останнього десятиріччя в рамках міжнародної політики охорони здоров'я тварин сформувались і реалізуються декілька ключових науково-практичних підходів, які обумовили розробку та імплементацію міжнародних санітарних норм і стандартів. Узагальнення джерел літератури дозволяє виділити декілька концепцій, які слугують науковим підґрунтям згаданих підходів і відповідних стандартів ВООЗТ, а саме: оцінка якості функціонування ветеринарних служб; аналіз ризиків; ветеринарне публічне здоров'я; зонування і компартаменталізація; трейсабільність.

Концепція зонування і компартаменталізації. Постійне зростання конкуренції серед виробників і боротьба за ринки збуту стимулює підвищення вимог споживачів до якості та безпеки тваринницької продукції, які, у свою чергу, залежать від епідемічного та епізоотичного благополуччя країни або окремого її регіону [2]. Особливе значення для країн, які прагнуть отримати доступ до міжнародних ринків з точки зору відповідності продукції тваринного походження вимогам якості та безпечності має епізоотичний статус держави, під яким розуміється офіційне визнання торговельними партнерами свободи країни (або зони на її території) від певних хвороб тварин. Надання санітарного статусу країни, вільної від хвороб, відбувається шляхом демократичної та неупередженої процедури, затвердженої відповідними резолюціями Міжнародного комітету ВООЗТ. Історично цей статус поширювався на всю територію держави, а його одержання країною було можливо по відношенню лише до декількох видів особливо небезпечних хвороб тварин. З метою сприяння країнам, частково інфікованим хворобою, зберегти або одержати доступ до міжнародного ринку у процедуру визнання епізоотичного статусу ВООЗТ було впроваджено принципи “зонування” і “компартаменталізації”, які обґрунтовується у главі 4.4 Міжнародного санітарного кодексу здоров'я наземних тварин [10].

Зонування та компартаменталізація є процедурами, які здійснюються шляхом визначення суб-популяцій тварин з особливим статусом здоров'я у межах території країни [5]. Зонування застосовується по відношенню до субпопуляцій тварин, які відмежовуються за допомогою географічних рамок (використовуючи природні, штучні або правові кордони), компартаменталізація передбачає відокремлення шляхом застосування заходів біологічної безпеки, що вживаються з метою захисту проти поширення небезпечних збудників хвороби. Установлення та підтримка статусу компартменту (один з районів у області, відокремлена частина території) потребує співробітництва між ветеринарними службами та підприємством-виробником або галуззю промисловості. Підприємство несе відповідальність за впровадження заходів біобезпеки, а уряд – за нагляд та гарантування правильності дотримання встановлених ветеринарно-санітарних правил [8].

Рекомендації щодо встановлення компартментів можуть бути застосовані в Україні (за умов відповідного правового врегулювання) з метою оцінки санітарного статусу як власної території, так і торгівельних партнерів. Слід урахувати те, що ефективне впровадження даної концепції залежить від багатьох факторів, а саме: епідеміологія хвороби, особливості аграрної інфраструктури, фактори навколишнього середовища, комплекс вжитих ветеринарно-санітарних заходів, епізоотична ситуація в господарстві та в країні, рівень співробітництва між державними органами та сільгоспвиробниками. Компартменталізація може бути застосована в умовах інтенсивного виробництва, коли виробничі системи є вертикально інтегрованими, наприклад, у птахівиробництві, що може викрити додаткові можливості для розвитку експортної спроможності продукції птахівництва в Україні.

Концепція оцінки якості функціонування ветеринарних служб. У 2006 р. ВООЗТ були розроблені стандарти щодо якості та оцінки ветеринарних служб [1]. Вимоги згаданих стандартів, сформульовані у вигляді цілей і засобів їх досягнення, регламентовані в декількох нормативних документах [6; 8]. Якість функціонування ветеринарних служб визначається спроможністю дотримуватись у своїй діяльності певних принципів, незважаючи на політичну, економічну або соціальну ситуацію в країні. Згідно зі ст. 1.3.3 Міжнародного санітарного кодексу наземних тварин діяльність ветеринарних служб має ґрунтуватись на фундаментальних принципах, перші п'ять з яких є етичними, а решта мають організаційний і технічний характер (табл. 2). З метою оцінювання відповідності національних ветеринарних служб умовам стандартів, ВООЗТ розроблені рекомендації за допомогою яких на прохання торгових партнерів або з іншою метою країна може здійснити процес оцінювання державної ветеринарної служби [1].

В основу оцінювання покладено чотири основні компоненти: людські і фінансові ресурси, технічна спроможність, взаємодія із зацікавленими особами, доступ до ринків. Кожний компонент включає шість – вісім критеріїв, які мають п'ять рівнів оцінювання. Здійснення процедури оцінки ветеринарної служби координується виключно центральним бюро ВООЗТ і передбачає обов'язкове залучення групи міжнародних експертів.

Концепція трейсабільності тварин і продукції тваринного походження. Згідно з визначенням Міжнародної організації зі стандартизації, трейсабільність (від англ. traceability, trace – стежити, ability – здатність) означає спроможність відновити історію, використання або місцезнаходження діяльності, процесу, продукту, організації, особи, системи або будь-якої їх комбінації за допомогою методів реєстрації та ідентифікації [3]. Трейсабільність є одним з компонентів аналізу ризику, відіграє важливу роль у гарантуванні якості та безпеки продукції тваринництва, контролі епізоотичної ситуації області, регіону або країни через можливість простеження розповсюдження епізоотій, проведення оперативного пошуку джерела інфекції, полегшення проведення епідемічних розслідувань, а також може бути використана для селекційної роботи з тваринами, покращання їх м'ясної та молочної продуктивності, загального підвищення ефективності виробництва [2]. Основними інструментами трейсабільності є індивідуальна ідентифікація тварин та реєстрація господарств.

Процес наукової розробки даної концепції був розпочатий наприкінці ХХ ст. (перша всевітня наукова конференція з питань ідентифікації тварин відбулась у

Буенос-Айресе у 1998 р.). Чинні стандарти з питань трейсабільності були розроблені ВООЗТ спільно з Комісією Кодекс Аліментаріус у рамках Угоди СОТ “Про застосування санітарних та фітосанітарних заходів” та прийняті Міжнародним комітетом ВООЗТ у травні 2007 року [7]. В ЄС стандарти впроваджені у вигляді єдиної для всіх країн-учасниць системи трейсабільності, ідентифікації та реєстрації САНІТЕЛ. Крім цього, країни співдружності мають подібні національні системи. Наприклад, у Бельгії поряд зі САНІТЕЛ впроваджено системи БЕЛТРЕЙС (BELTRACE – BELgian TRACEability) та КОНСУМ (CONSUM – CONtaminant SURveillance systeM) [2]. В Україні розроблено і впроваджено систему ідентифікації та реєстрації великої рогатої худоби, але не існує сучасної системи ідентифікації інших видів тварин. Слід урахувувати те, що управління системою трейсабільності значною мірою залежить від функціонування всього харчового ланцюгу та від ефективності діяльності ветеринарної служби. В Україні відслідкування походження продукції здійснюється також за допомогою державного контролю та нагляду за надходженням, забоем тварин, переробкою, зберіганням, транспортуванням та реалізацією продукції тваринного походження; ветеринарно-санітарної експертизи, в тому числі з лабораторним дослідженнями зразків тваринницької продукції, що визначені ветеринарними вимогами, встановленими законодавством, стандартами, технологічними інструкціями [2; 3].

Таблиця 2

Принципи оцінки якості функціонування ветеринарних служб

<i>№ з/п</i>	<i>Назва принципу</i>	<i>Сутність принципу</i>
1	Професійна компетентність	Кваліфікація і досвід персоналу, здатність до проведення наукової експертизи
2	Незалежність	Відсутність будь-якого тиску (комерційного, ієрархічного, політичного та ін.) при прийнятті рішень
3	Неупередженість	Забезпечення рівних умов для всіх споживачів послуг
4	Непідкупність	Чесність працівників, боротьба з корупцією
5	Об’єктивність	Відкритість і прозорість дій та рішень
6	Загальна організація	Правове та структурно-функціональне забезпечення діяльності ветеринарних служб щодо здійснення ветеринарно-санітарних заходів і міжнародної ветеринарної сертифікації
7	Політика якості	Розробка і реалізація політики якості на всіх рівнях ветеринарної служби
8	Процедури і норми	Розробка та документальне закріплення відповідних процедур і стандартів
9	Інформація	Свочасне реагування на легітимні запити щодо інформації, рекламації, апеляції
10	Документація	Існування надійної та сучасної системи документації
11	Самооцінка	Здійснення періодичної самооцінки шляхом фіксації показників, що відображають досягнення цілей, ефективність організаційних компонентів та адекватність ресурсів
12	Комунікація	Наявність ефективної системи комунікації
13	Людські та фінансові ресурси	Забезпечення ветеринарних служб необхідними ресурсами

На формування міжнародної ветеринарної політики впливають складність і взаємопов'язаність сучасного глобального середовища. Б. Еванс і Т. Маккінс [4] визначають три чіткі тенденції, які необхідно враховувати з метою забезпечення ефективності і дієвості національної ветеринарної політики.

1. *Перегляд цілей політики у сфері ветеринарної медицини.* Упродовж багатьох років діяльність ветеринарної служби була зорієнтована в середину країни: основні функції державної служби ветеринарної медицини полягали у охороні та збереженні благополуччя продуктивних тварин, гарантуванні захисту від зоонозів; більша частина ресурсів спрямовувалась на боротьбу з хворобами, що становлять загрозу для первинного сільськогосподарського виробництва [4]. Останніми роками значно посилилась інтегрованість економіки багатьох держав, у тому числі України, в глобальні ринки, спостерігається підвищення інтенсивності міжнародної торгівлі тваринами та продуктами тваринного походження, постійно зростають міжнародні вимоги до якості та безпечності тваринницької продукції. У зв'язку з цим розширюється сучасне бачення місії ветеринарних служб, яке конкретизується в таких двох цілях: охорона здоров'я населення в його ветеринарних аспектах; забезпечення доступу на регіональний та міжнародний ринки торгівлі тваринами і тваринницькою продукцією.

2. *Урахування інтересів усіх зацікавлених сторін.* Формування державної політики – складний і багатоетапний процес. Для того щоб здійснити цей процес цілісно, потрібно починати з конкретного суспільного інтересу, що відображає певні потреби чи проблеми громадян. У зв'язку з цим відбувається розширення кола зацікавлених сторін, інтереси яких ураховуються під час розробки ветеринарної політики. Різноманітність врахованих потреб та інтересів широкої групи учасників забезпечує змістовність розробленої політики.

3. *Поява двосторонніх, багатосторонніх або регіональних моделей ветеринарної політики.* У деяких країнах процес розробки ветеринарної політики супроводжується появою нових управлінських моделей, які включають консультативні ради або створення спільних структур управління, до складу яких входять національні та наднаціональні урядові органи та представники приватного сектора. Спостерігається також формування спільних регіональних урядових політик в галузі ветеринарної медицини, зумовлене економічною інтеграцією. Прикладами такого партнерства є Постійний Ветеринарний Комітет, що включає уряди Аргентини, Бразилії, Парагваю, Уругваю, Чілі та Болівії (заснований у 2003 році) та Північний Американський Тристоронній Комітет з питань охорони здоров'я тварин, до складу якого входять США, Мексика і Канада [4].

Важливим зовнішнім чинником, що впливає на формування державної ветеринарної політики в Україні, є міжнародні норми і стандарти, які розробляються ВООЗТ. Упродовж останнього десятиріччя розробка міжнародних санітарних норм відбувається в таких основних напрямках: зонування та компартменталізація, оцінка якості функціонування ветеринарних служб, трейсабільність тварин і продукції тваринного походження.

Міжнародне визнання вільних від хвороб тварин зон або компартментів на території країни сприяє подоланню труднощів під час імпорту або експорту тваринницької продукції. Застосування концепції компартменталізації в Україні потребує відповідного правового врегулювання та може викрити додаткові можливості для розвитку експортної спроможності продукції тваринництва (зокрема птахівництва).

Ефективність функціонування ветеринарних служб залежить від їх інституційної спроможності, здатності будувати свою політику згідно зі специфічними науково обґрунтованими принципами етичного та організаційного характеру, в умовах повної прозорості, фінансової і технічної незалежності, свободи від тиску політичного або приватного сектора [9]. Заходи щодо приведення ветеринарної служби України в відповідність до міжнародних норм ВООЗТ щодо якості ветеринарних служб потребують активної участі та зацікавленості як з боку державного, так і приватного секторів.

Трейсабільність, що має важливе значення для епізоотичного статусу певної територіальної одиниці, слугує гарантом безпеки та якості сировини й продукції тваринного походження. На думку міжнародних експертів, реалізація національної політики у сфері ідентифікації та трейсабільності є важливим компонентом національної, регіональної та глобальної стратегії контролю хвороб тварин [7]. У зв'язку з цим, вдосконалення існуючої в Україні системи ідентифікації тварин та всебічне вивчення аспектів трейсабільності тварин і тваринницької продукції є перспективним напрямком досліджень, який має наукове та практичне значення для формування ефективної національної ветеринарної політики.

Загальносвітовою тенденцією ветеринарної політики є перегляд цілей ветеринарної політики, розширення місії ветеринарних служб, орієнтація їх діяльності на зовнішню торгівлю. У діяльності ветеринарних служб відбувається зміна акцентів від орієнтації на гарантування суто внутрішньої продовольчої безпеки на забезпечення відповідності нормам ведення міжнародної торгівлі в умовах повної свободи від дискримінаційних та науково необґрунтованих обмежень, що потребує встановлення тісної співпраці та партнерських відносин з торговельними партнерами, державними ветеринарними службами інших країн і компетентними міжнародними організаціями. В умовах України врахування даної тенденції відбувається здебільшого *de facto* і потребує детального аналізу основних цілей і завдань Державної ветеринарної та фітосанітарної служби України, визначених Законом України “Про ветеринарну медицину”.

Важливими тенденціями міжнародної ветеринарної політики, яких слід дотримуватись у процесі розробки та реалізації державної ветеринарної політики в Україні, є також урахування інтересів усіх зацікавлених сторін і можливість формування двосторонніх, багатосторонніх або регіональних моделей ветеринарної політики.

Подальші дослідження доцільно спрямувати на теоретико-методологічне обґрунтування концепції аналізу ризиків, визначення умов застосування концепції ветеринарного публічного здоров'я в процесі формування державної ветеринарної політики в Україні.

Література:

1. *Белеман В.* Стандарти МЕБ щодо якості та оцінки Національних Ветеринарних Служб: застосування нових методів оцінки / В. Белеман [Електронний ресурс] // матеріали Міжнар. семінару, 22-23 липня 2007 р., К. – Режим доступу : Windows 95/98/ME/NT4/2000/XP. Acrobat Reader.
2. *Чабанова Ю. В.* Значення трейсабільності для забезпечення якості та безпеки тваринницької продукції / Ю. В. Чабанова // Ветеринарна медицина України. – 2007. – № 2. – С. 37–39.

3. Чабанова Ю. В. Система трейсабільності як інструмент державного регулювання якості та безпеки тваринницької продукції / Ю. В. Чабанова // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – X. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – № 1 (27). – С. 86–91.

4. Evans B. Shaping veterinary health policies in a global and evolving context / B. Evans, T. Macinnes // Rev. sci. tech. Off. int. Epiz. – 2012. – 31 (2). – P. 431–437.

5. Checklist on the Practical Application of Compartmentalisation for Avian Influenza and Newcastle Disease [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/International_Standard_Setting/docs/pdf/En_final_Compartmentalisation_AI_ND_10_05_2007.pdf.

6. OIE Tool for the Evaluation of Performance of Veterinary Services // Sixth edition. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Support_to_OIE_Members/pdf/A_PVS_Tool_Final_Edition_2013.pdf.

7. Recommendations and presentations of the OIE International Conference on Animal Identification and Traceability “From Farm to Fork”, Buenos Aires, Argentina, March 2009 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Conferences_Events/sites/traceability-2009/documents.html.

8. Terrestrial Animal Health Code, 22th Edition. – OIE, 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oie.int>.

9. Vallat B. The obligations of Member countries of the OIE in the organisation of Veterinary Services / B. Vallat, D. Wilson // Scientific and Technical Review. – Paris : OIE, 2003. – Vol. 22 (2). – P. 547–552.

10. Zoning and compartmentalisation // Chapter 4.3. in Terrestrial animal health code // World Organisation for Animal Health. – Paris, 2011. – Vol. I, 20th Ed. – P. 108–111.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.

УДК 351.862.4

В. П. САДКОВИЙ

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ ПРОВІДНИХ КРАЇН СВІТУ

Проаналізовано основні напрями державного регулювання підготовки фахівців з цивільного захисту у провідних країнах світу. Розглянуто становлення системи і структури та основні напрями побудови професійної освіти, визначення нових підходів до інтеграції освіти та нормативне забезпечення цього процесу.

Ключові слова: цивільний захист, надзвичайна ситуація, державне регулювання.

The basic directions of state regulation of the training of civil defense in the leading countries of the world. We consider the formation and structure of the major areas of construction and vocational training, identify new approaches to the integration of education and regulatory support this process.

Key words: civil defense, emergencies, State regulation.

Вища школа розвинених країн світу має значний позитивний досвід у сфері підготовки фахівців цивільного захисту. Цікавою структурою щодо підготовки кадрів рятівників є система освіти в інших провідних країнах світу. Досвід її становлення та формування є корисним для України. Так, насамперед, підготовка офіцерів рятувальних служб здійснюється майже в усіх країнах, які дбають про захист свого населення від надзвичайних подій. Для ДСНС України, яке перебуває на стадії реформування, бере активну участь у миротворчому процесі, спільних навчаннях з іншими країнами, досвід підготовки фахівців саме в цих країнах має першорядне значення. Його творче вивчення й узагальнення, критичний аналіз у сучасних умовах можуть сприяти подальшому зростанню ефективності вищої професійної освіти в Україні.

У вітчизняній фаховій літературі можна виділити такі складові систематизованого дослідження стану вищої освіти за кордоном: міжнародний аспект неперервної професійної освіти [1]; сучасні системи вищої освіти і порівняння з огляду на інтереси України [2]; стан і тенденції розвитку освітніх систем зарубіжних країн [3, 4]; особливості розвитку освіти у США та Японії [4].

Мета статті – проаналізувати стан і проблеми підготовки фахівців сфери цивільного захисту провідних країн світу.

Як свідчить досвід найбільш розвинених країн світу, діяльність з попередження надзвичайних ситуацій (далі – НС), що викликані техногенними аваріями, стихійними й екологічними лихами, ліквідації їх негативних наслідків, а також із захисту суспільства, держави і людей від зовнішніх загроз (воєнних дій) є видом стратегічного забезпечення їх життєдіяльності. Цими країнами в рішенні даних питань напрацьований значний досвід, створені ефективні системи управління, матеріально-технічного, фінансового та іншого видів ресурсного забезпечення дій відповідних сил і засобів в умовах надзвичайних ситуацій мирного і воєнного часу .

Аналізуючи дану систему США, можна зазначити, що подібна діяльність вважається одним з основних напрямків у досягненні національної безпеки [4, с. 58]. Найбільш розвинутою системою є Федеральне агентство по діях у надзвичайних ситуаціях (ФЕМА) США, безпосередньо підлегле Президенту. До основних задач ФЕМА ставилася стратегія подвійного застосування, тобто як у мирний час, так і воєнний час. Тому головними функціями цього державного органу є:

- координація діяльності державних органів США, урядів штатів і місцевих органів влади з питань мобілізаційного планування і підготовки економіки до війни в масштабі всієї країни, а також забезпечення безпеки життєдіяльності населення при виникненні надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру;

- планування заходів щодо забезпечення безперервності державного управління у випадку надзвичайних ситуацій, що зачіпають національну безпеку;
- об'єднання і координація роботи всіх складових системи попередження НС і оповіщення у випадку виникнення НС у мирний і воєнний час і організація управління з ліквідації їх негативних наслідків;

- навчання населення і підготовка особового складу органів управління до виконання покладених задач;

- організація страхової діяльності щодо захисту населення і територій від різного характеру і відшкодування збитку фізичним і юридичним особам, що постраждали від їх негативних наслідків.

Найбільш характерною особливістю діяльністю ФЕМА по виконанню покладених на неї функцій є розробка і реалізація, в основному, великих державних цільових програм (наприклад у мобілізаційній підготовці країни: “готовність уряду”, “готовність резервів”) і інших програм і проектів у сфері її відповідальності.

Особливістю організаційної структури німецької системи є те, що при загальному керівництві її діяльністю, що здійснюється федеральним Міністерством внутрішніх справ, на окремих федеральних міністрів покладена відповідальність за всі види забезпечення цієї діяльності. Тому при Міністерстві внутрішніх справ створено постійний комітет з цивільної оборони, що входить до складу цього Міністерства, якому підвідомчі відділи цивільної оборони міністерств внутрішніх справ земель.

У Франції система попередження і ліквідації НС природного, техногенного і військового характеру побудована аналогічним чином [2, с. 56]. Вона розглядається в якості найважливішої складової частини національної оборони країни. Доктрина її будівництва відбиває основні напрямки державної політики в цій галузі, головними з яких є: попередження, прогнозування, планування, оповіщення населення, організація системи по ієрархічній ознаці, єдиноначальність і солідарність (взаємодія). На даний час у Франції загальне керівництво системою захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій як у мирне, так і у воєнний час здійснює міністр внутрішніх справ через Департамент цивільного захисту.

У Великобританії організаційна побудова системи захисту населення і територій від НС природного, техногенного і військового характеру, населення, розвиток і удосконалювання якої засновано на досвіді організації порятунку людей, культурних і матеріальних цінностей від бомбардувань у роки Першої і Другої світових воєн і наступних збройних конфліктів [3, с. 72]. У принципі воно особливо не відрізняється від існуючих подібних систем у Німеччині і Франції. Ідентичні також і задачі, включаючи планування, підготовку персоналу, координацію діяльності органів державного управління і місцевих органів влади в повсякденних умовах і при веденні аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт, а також організацію зв'язку й оповіщення.

Загальне керівництво цією системою у Великобританії здійснюється Міністерством внутрішніх справ через відповідне управління і міжміністерський плановий комітет, що координує діяльність міністерств і відомств.

В Японії також немає спеціально створеної організаційної структури для захисту населення й об'єктів економіки від різних лих [4, с. 60]. Ця функція покладена на Центральну раду з захисту від лих, яку очолює прем'єр-міністр країни і відповідні ради з захисту від лих префектур і населених пунктів на чолі з губернаторами префектур, мерами міст і старостами сіл. Членами Центральної ради є керівники провідних міністерств і відомств країни, президент Товариства червоного хреста Японії і голова директорської ради банку Японії. Основними задачами Центральної ради є: планування заходів щодо захисту від лих і повсякденний контроль виконання державними відомствами, громадськими, напівдержавними й акціонерними організаціями; розробка і проведення в життя Основного плану захисту від лих і планів негайних заходів в умовах НС; організація моніторингу і спостереження за сейсмічною обстановкою на території країни, а також станом об'єктів навколишнього природного середовища; розвиток і вдосконалювання нормативно-правової бази з питань захисту від лих.

При цьому слід зазначити, що в період надзвичайної небезпеки або очікування великого лиха на базі Центральної ради і під її контролем створюються Центральний штаб з ліквідації наслідків лиха або Центральний штаб по негайних заходах в умовах надзвичайної ситуації (залежно від характеру і масштабів лиха). При префектурах і адміністраціях місцевих органів влади на базі місцевих рад із захисту від лих створюються штаби з ліквідації наслідків лих або штаби по негайних заходах в умовах надзвичайних ситуацій. Усі ці органи, включаючи Центральну раду, як у повсякденних умовах, так і при виникненні НС працюють у тісній взаємодії зі спеціальними підрозділами по захисту від лих, створеними в міністерствах і відомствах Японії, що мають у своєму підпорядкуванні значні сили і засоби. Прем'єр-міністр здійснює постійний контроль за їх діяльністю і готовністю до виконання покладених задач через Управління національної території, утворене при його канцелярії. Наряду з цим створена в Японії система органів управління і сил для захисту населення й об'єктів економіки від різного роду надзвичайних ситуацій, спирається на іншу систему – систему взаємодопомоги, що базується на основі відповідних угод між сусідніми муніципалітетами і префектурами, зокрема, з питань боротьби з пожежами на дорогах, у портах, аеропортах і лісах, а також надання допомоги при тайфунах, повенях та інших надзвичайних ситуаціях.

Таким чином, аналіз досвіду закордонних держав дозволяє стверджувати, що створені ними системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного і військового характеру здатні досить ефективно забезпечити життєдіяльність людей і суспільства, об'єктів економіки й інфраструктури у випадку їхнього виникнення. При цьому в організації і функціонуванні подібних систем відзначається багато спільного:

- ці системи, незважаючи на зниження погрози ядерної війни і вихід на перший план питань попередження техногенних аварій і стихійних лих, екстреного реагування у випадку їхнього виникнення і ведення аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт, як і раніше грають досить істотну роль у забезпеченні національної оборони і виконання оборонних заходів;

- керівництво системами здійснюється на урядовому рівні або безпосередньо, або через Міністерство оборони або Міністерство внутрішніх справ, або через спеціально створені органи державної влади;

- рішення питань організації дій в екстремальних ситуаціях покладено на міністерства і відомства, що мають відповідні сили і засоби, високий ступень оснащення, а також на місцеві органи влади, підтримці яких у високій готовності до дій у надзвичайних ситуаціях у США, Німеччини, Італії, Франції, Японії, Великобританії і багатьох інших країнах приділяється особлива увага, тому що саме вони організують і проводять найбільший обсяг аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт. Крім цього, для рішення питань ліквідації наслідків аварій і стихійних лих залучаються громадські організації і добровольці;

- в усіх країнах створені сучасні системи управління силами і засобами, добре продумані системи підготовки керівного складу і персоналу аварійно-рятувальних і інших формувань, навчання населення діям у НС різного характеру.

Результати наукового пошуку свідчать, що зарубіжний досвід організації та вдосконалення військово-професійної освіти може бути корисний для розв'язання

проблем реформування вітчизняної професійної освіти. Глибокий аналіз таких проблем дасть змогу продуктивно використати передовий світовий досвід, усвідомити його продуктивність чи, навпаки, непридатність деяких елементів до впровадження в МНС України.

Таким чином, аналіз досвіду закордонних держав дозволяє стверджувати, що створені ними системи захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій природного, техногенного і військового характеру здатні досить ефективно забезпечити життєдіяльність людей і суспільства, об'єктів економіки й інфраструктури у випадку їхнього виникнення. При цьому в організації і функціонуванні подібних систем відзначається багато спільного:

– ці системи, незважаючи на зниження погрози ядерної війни і вихід на перший план питань попередження техногенних аварій і стихійних лих, екстреного реагування у випадку їхнього виникнення і ведення аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт, як і раніше грають досить істотну роль у забезпеченні національної оборони і виконання оборонних заходів;

– керівництво системами здійснюється на урядовому рівні або безпосередньо, або через Міністерство оборони або Міністерство внутрішніх справ, або через спеціально створені органи державної влади;

– рішення питань організації дій в екстремальних ситуаціях покладено на міністерства і відомства, що мають відповідні сили і засоби, високий ступень оснащення, а також на місцеві органи влади, підтримці яких у високій готовності до дій у надзвичайних ситуаціях у США, Німеччини, Італії, Франції, Японії, Великобританії і багатьох інших країнах приділяється особлива увага, тому що саме вони організують і проводять найбільший обсяг аварійно-рятувальних і інших невідкладних робіт. Крім цього для рішення питань ліквідації наслідків аварій і стихійних лих залучаються громадські організації і добровольці;

– в усіх країнах створені сучасні системи управління силами і засобами, добре продумані системи підготовки керівного складу і персоналу аварійно-рятувальних і інших формувань, навчання населення діям у надзвичайних ситуаціях різного характеру.

Література:

1. *Абашкіна Н. В.* Принципи розвитку професійної освіти в Німеччині / Н. В. Абашкіна. – К. : Вища школа, 1998. – 207 с.
2. *Глобалізація і безпека розвитку* : монографія / О. Г. Білорус, Д. Г. Лук'яненко та ін. ; керівн. авт. кол. і наук. ред. О. Г. Білорус. – К. : КНЕУ, 2001. – 733 с.
3. *Емельянов В.* Гражданская оборона Великобритании / В. Емельянов // Зарубежное обозрение. – 1999. – № . – С. 72–76.
4. *Емельянов В.* Системы оповещения в гражданской обороне стран НАТО / В. Емельянов // Зарубежное военное обозрение. – 1999. – № 7. – С. 59–65.
5. *Колчин К.* Сили реагування на надзвичайні ситуації техногенного та природного характеру / К. Колчин. – К. : МНС України, 2005. – 208 с.

Надійшла до редколегії 15.11.2013 р.

УДК 351

О. О. ТРУШ, А. О. КОШКІН

СИСТЕМИ ПІДТРИМКИ ПРИЙНЯТТЯ РІШЕНЬ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ (ІНЦИДЕНТІВ)

Розглянуто понятійний апарат, структуру і функції ситуаційних центрів як інструмент підтримки прийняття рішень органами державного управління, можливості використання СЦ при запобіганні та реагуванні на надзвичайні ситуації, вивчення закордонного досвіду функціонування таких структур, зокрема в США, Росії, Європейському Союзі, НАТО.

Ключові слова: інцидент, надзвичайна ситуація, ситуаційний центр, система підтримки управлінських рішень, органи державного управління

The paper considers the conceptual apparatus, structure, and functions of situation centers as an instrument of support for public authorities' decision-making; the possibility of using SC for prevention of and response to emergencies; and the study of foreign experience of the structures' operation, in particular in the USA, Russia, the European Union, and NATO.

Key words: incident, emergency, situation center, system of support for administrative decision-making, public authorities

Події останніх років засвідчують, що потенційна загроза надзвичайних ситуацій (інцидентів) різного характеру має тенденцію до зростання. У відповідь цим небезпечним явищам людство вимушене шукати нові шляхи та засоби протистояння.

Здатність будь-якого соціального інституту бути завжди готовим до можливих інцидентів стає основною ознакою його життєздатності. Відповідно, зростає значущість засобів підтримки прийняття управлінських рішень в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів). Ураховуючи особливості управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів) (невизначеність, швидкоплинність, дефіцит часу і ресурсів та ін.), органи державного управління для виконання своїх функцій у зазначеній сфері повинні мати надійні системи підтримки прийняття рішень. Такою системою можуть бути ситуаційні центри (СЦ), бурхливий розвиток яких спостерігається в розвинутих країнах останніми роками.

Проблематику інформаційно-аналітичного забезпечення та організації роботи СЦ з боку розробки математичного апарату та реалізації апаратно-програмних обчислювальних комплексів досліджували такі вчені, як А. Морзов, Г. Кузьменко, В. Літвінов та ін. [8]. СЦ як важливий інструмент стратегічного управління у сфері національної безпеки розглядала у своїх працях Р. Марутян [7]. Колектив авторів під керівництвом М. Ільїна провів глибоке вивчення теоретичних засад та узагальнив практичний досвід побудови і експлуатації СЦ у владних структурах Російської Федерації [5].

Але, на погляд авторів, саме питання попередження та адекватного реагування на надзвичайні ситуації (інциденти) з використанням можливостей СЦ не дістало належного розвитку в Україні.

Для розуміння предмету дослідження зупинимось на окремих позиціях термінологічного апарату.

У теорії національної безпеки, цивільного захисту, у нормативно-правових документах України поняттями, які характеризують порушенням нормальних умов життєдіяльності населення за різних обставин, є поняття “надзвичайної події”, “надзвичайної ситуації”, “надзвичайного стану” та ін. [1; 6].

Аналіз міжнародного досвіду використання термінів, пов’язаних з надзвичайністю, свідчить про широке використання такого поняття, як “інцидент” (incident) (словники української мови тлумачать це поняття як пригоду, подію, випадок (зазвичай неприємний), непорозуміння [2; 3]). Результатом уніфікації підходів до понять, що характеризують питання попередження або ліквідації наслідків можливих деструктивних явищ у сфері *sécurité sociétale* (цивільного захисту) [9], стало визначення, яке розроблено технічним комітетом 223 (ISO/TC 223) “Цивільний захист” у складі Міжнародної організації зі стандартизації ISO і затверджене в 2012 р. міжнародним стандартом ISO/FDIS 22300 *Sécurité sociétale – Terminologie* (Цивільний захист. Терміни та визначення (пер. наш. – А.К., О.Т.).

Пропонуємо інцидент розглядати як ситуацію, що може уявляти собою або приводити до порушень діяльності, втрат, надзвичайних ситуацій або криз [11]. Таке узагальнення дозволяє більш широко використовувати можливості органів державного управління при реагуванні на будь-який інцидент (а не тільки на надзвичайні ситуації) незалежно від його походження, організувати універсальну систему протидії загрозам різного характеру, проводити планування превентивних заходів, використовувати більш повно потенційні можливості СЦ.

Концепт СЦ не є новітнім, майже відразу після закінчення Другої світової війни особи, що приймають рішення, звернулися за досвідом до мілітарних принципів керівництва. Парадигма одноосібного командування, об’єднана з технологіями моделювання і експертизи, розробки альтернативних рішень з аналізом можливих наслідків успішно застосовувалась як у державному управлінні, так і в бізнес-секторі.

Особливий розвиток такі центри набули в США та країнах колишнього Західного блоку, але і в СРСР були деякі приклади, зокрема стаціонарний Центр управління польотами в космічній галузі та Центр ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС як варіант реагування на екстремальну ситуацію.

На сьогодні існує багато визначень поняття “ситуаційний центр”, і в більшості з них зазначається, що це – організаційно-технічний комплекс, який дозволяє проводити моніторинг певної предметної області, своєчасно виявляти несприятливі тенденції та передумови інцидентів, вживати заходи з коригування подій та попередження ескалації негативних явищ, використовувати сучасні методи еволюційного моделювання та колективної співпраці в пошуку альтернативних рішень, давати експертну оцінку можливих наслідків і приймати оптимальні управлінські рішення, доводити їх до виконавців і проводити всебічний контроль.

Виходячи з ланцюжка завдань СЦ – моніторинг – аналіз – візуалізація – прогнозування – експертиза – рішення – контроль, можна виділити такі його цільові функції:

- усебічна агрегація та інтеграція телекомунікаційних систем;
- консолідація інформаційних ресурсів/масивів;
- візуалізація всіх даних у зрозумілому та зручному вигляді;
- технологічне забезпечення узгодженої роботи експертних груп;
- підготовка варіантів для прийняття рішення;
- швидке та повне доведення завдань до всіх виконавців;
- контроль виконання і підтримання зворотного зв'язку.

Завдання та цільові функції впливають на структурну побудову СЦ, обов'язковими складовими якої повинні бути:

- телекомунікаційна компонента, що має забезпечити стійкий і надійний обмін різномірною інформацією (аудіо- відеодані тощо) в інтегрованому середовищі на базі єдиних технологій;
- апаратно-програмний комплекс, що об'єднує всі засоби представлення інформації, комутаційне обладнання та обчислювальну техніку з основним інформаційним фондом;
- інформаційно-аналітична система, що обробляє дані з усіх джерел поточної інформації та наявних баз даних і знань;
- інструментально-моделюючі засоби, які дозволяють за допомогою сучасного математичного апарату забезпечити проведення глибокого аналізу проблемних ситуацій та можливих варіантів їх подальшого розвитку;
- система аудіо-візуалізації, що зазвичай складається з екрану колективно-інтерактивного користування та інших допоміжних засобів для забезпечення швидкості й зручності сприйняття оперативної інформації з різномірних джерел;

За будь-якої структури СЦ найважливішою компонентою завжди буде людський інтелектуальний потенціал – фахівці, що безпосередньо забезпечують функціонування системи та експерти, від яких залежать якість та ефективність кінцевого результату, запропонованих управлінських рішень.

Класифікацію ситуаційних центрів можна провести за ознакою мобільності – стаціонарні та пересувні, за побудовою – локальні та розподілені, за рівнем управління – загальнодержавні, відомчі, регіональні та об'єктові, за цільовим призначенням – організаційно-управлінські, проектні і технологічні. Такий поділ мав своє історичне підґрунтя ще в радянському минулому, коли в умовах планової економіки були створені інформаційно-аналітичні системи щодо керівництва народним господарством країни. У владних і наукових установах були організовані відповідні структури для теоретичного обґрунтування можливості та необхідності такого аналізу і практичної реалізації спеціалізованої системи зв'язку та обчислювальних засобів – комплексу “Контур” і системи “Маяк”. Ці підрозділи Ради міністрів СРСР протягом 1970 – 80-х рр. займалися збором, узагальненням та аналізом показників народногосподарського комплексу з метою оптимізації прийняття управлінських рішень як у мирний час, так і на особливий період. Напрацьовані теоретичні положення та розгорнута загальнодержавна інформаційно-аналітична система пройшли практичні випробування під час ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС та землетрусу у Вірменії. Після розпаду

Радянського Союзу на базі вказаних структур було сформовано нову, основою розвитку якої стало створення СЦ органів державної влади РФ.

Формування проводилося поетапно і в першу чергу були побудовані такі центри на стратегічному, загальнодержавному рівні – СЦ Ради безпеки РФ (1995), СЦ Президента РФ (1996). На другому етапі структуру було доведено до органів влади семи федеральних округів, силового блоку і міністерств критичної інфраструктури – палива, енергетики, транспорту тощо. На третю, найбільш потужну хвилю розбудови, прийшлося доведення системи СЦ до рівня керівників суб'єктів федерації та губернаторів, а загальна кількість елементів системи сягає 50 одиниць.

На даний час продовжується розбудова системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади РФ, зокрема значна увага приділяється створенню мобільних компонентів СЦ та побудові компактних систем на зразок інтелектуального кабінету керівника [4].

Для вирішення подібних завдань і для виконання схожих функцій у сфері протидії інцидентам у США розроблено національну систему реагування на інциденти (National Incident Management System – NIMS), що має декілька інформаційно-аналітичних складових [10].

Одна з них – система міжвідомчої координації (Multi-agency Coordination System – MAC) – складається з адміністраторів/керівників, що представляють відповідну агенцію/департамент. Вони не є безпосередніми учасниками ліквідації інциденту і можуть знаходитися навіть у різних кутках світу, тримаючи зв'язок завдяки спеціалізованій системі телекомунікацій. Група MAC може стати в нагоді для організації сумісної системи логістики та документообігу, запитів на підтримку та відстеження критичних ресурсів, поєднання інформаційних масивів для забезпечення прийняття рішень. Групу MAC можна організувати на будь-якому рівні (загальнодержавному, територіальному або місцевому) ієрархії структури протидії інциденту або в межах окремої предметної області/дисципліни (управління інцидентом, медицині катастроф, підтримки критичної інфраструктури тощо). Крім того, MAC, за допомогою спільних інформаційних систем, забезпечує населення своєчасною та послідовною інформацією щодо всіх рятувальних заходів, шляхів і засобів евакуації, роботи системи оповіщення про поточні загрози.

На вищому щаблі системи протидії інцидентам знаходиться Національний центр інтеграції (National Integration Center – NIC), що відповідає за таке:

- адміністрування та дотримання вимог NIMS під час інцидентів;
- складання та підтримання актуальності баз даних щодо кваліфікації та сертифікації персоналу/організацій визначених для протидії інцидентам;
- розвиток програм навчання основам NIMS для населення;
- розробку критеріїв оцінки складових готовності системи до ефективних дій в умовах обмеження часу (комплексів нормативів);
- забезпечення сумісності стандартів NIMS та їхнього розвитку за участі громадських організацій і професійних спільнот.

Таким чином, основні складові NIMS – NIC та MAC і за цільовим призначенням і за побудовою по суті є СЦ особливої спрямованості.

У напрямку вдосконалення управління в умовах кризових явищ працює і Європейський Союз (ЄС). Так, навесні 2013 р. ЄС відкрив Центр координації надзвичайного реагування (ЦКНР) Європейського Союзу.

Центр працює в цілодобовому режимі і може обробляти інформацію про три надзвичайні ситуації, що виникають одночасно, в різних часових поясах. Він може отримувати і аналізувати заклики про допомогу, які виходять від постраждалих країн і служити центром підтримки координації дій на різних рівнях: Європейської Комісії, держав – членів ЄС, постраждалої країни, гуманітарних партнерів і цивільних організацій. Крім цього, ЦКНР працює над плануванням та підготовкою операцій ЄС з порятунку громадян у тісній співпраці з державами-членами ЄС.

У Штаб-квартирі НАТО спільно з Директоратом надзвичайного цивільного планування Альянсу за рішенням Євроатлантичної Ради про Партнерства, відповідно до затвердженої в 1995 р. “Політикою НАТО зі співробітництва для допомоги в надзвичайних ситуаціях у мирний час”, також функціонує Євроатлантичний Координаційний Центр з реагування на катастрофи НАТО (ЕКЦПК). ЕКЦПК діє у співробітництві з ООН та іншими міжнародними організаціями, зайнятими реагуванням на лиха. Він відповідає за координацію, за умов активних консультацій з Управлінням ООН з координації гуманітарних питань (UNOCHA), реагування країн-учасниць Ради Євроатлантичного партнерства на катастрофи, що відбуваються в межах її географічної території.

Аналогічним за своєю суттю є і Азійський Центр зі зменшення небезпеки стихійних лих, який був створений у 1998 р. в Японії (м. Коба).

Схожі структури існують як у різних інших інтеграційних об’єднаннях, так і у окремих держав світу.

В Україні, з метою забезпечення ефективного управління та координації дій органів управління і підрозділів Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), інших центральних і місцевих органів влади в разі загрози або виникнення небезпечних подій і надзвичайних ситуацій, наказом № 665 Голови ДСНС у 2013 р. також організовано роботу державного центру управління в надзвичайних ситуаціях.

Як видно з аналізу, основною метою всіх цих Центрів є, перш за все, організація робіт з реагування на надзвичайні ситуації, створення інструменту підтримки прийняття рішень органами державного управління в кризових умовах. Але можливості СЦ можуть використані ширше, при розробці та прийнятті будь-якого державноуправлінського рішення не тільки при кризах, а і в умовах повсякденного функціонування.

Для розуміння шляхів забезпечення стійкого функціонування СЦ доцільно розглянути деякі принципи їх проектування, побудови та роботи. Найголовнішим, базовим є принцип системності, що позиціонує СЦ як єдине ціле, виявляє різноманітні зв’язки між елементами, дозволяє визначити цільові функції. Зазвичай застосовується ієрархічна структура, що дає самостійність окремим елементам для забезпечення гнучкості й адаптивності за рахунок розгалуженості деревоподібних резервних взаємозв’язків.

Не менш важливим є принцип наочності та доступності, що вимагає від методів візуалізації інформаційних масивів відповідності психофізіологічним можливостям людини, а від загальнооб’єктових умов максимального сприяння ефективної взаємодії учасників заходів між собою і в людино-машиному діалозі.

Принцип сумісності та уніфікації полягає в тому, що проектування і побудова системи повинні базуватися на типових (стандартних) інтерфейсах, протоколах взаємодії та форматах даних. Це дозволяє ефективно використовувати

навні ресурси при створенні і забезпечити відтворюваність технологій під час подальшого розвитку СЦ.

Принцип відкритості, тобто можливості впровадження змін шляхом простого доповнення, збільшення потужності системи без порушень її функціонування, стає дуже актуальним в наш час. Швидкий розвиток технологій, непередбачуваність численних зовнішніх впливів вимагають від СЦ постійної готовності до програмно-апаратного переоснащення, розгалуження інформаційного середовища й оновлення завдань.

Принцип модульного нарощування полягає у здатності системи до розширення цільових функцій, збільшення як інформаційних джерел так і кількості користувачів без значної перебудови ядра системи.

Загальновідомий принцип ефективності, що визначається співвідношенням затрат і отриманого цільового результату, дозволяє ще на стадії проектування спланувати раціональне використання ресурсів.

До організаційно-системотехнічних можна віднести такі принципи:

- організаційної єдності, яка вимагає врахування структурно-функціональних взаємозв'язків всіх складових системи;
- концептуальної узгодженості, що полягає в неуклінному додержанні єдиної методології створення, функціонування і модернізації, яке реалізується засобами управління проектом;
- повноти і несуперечливості, логічна вимога щодо наявності всіх необхідних елементів, узгодженості їхньої взаємодії та потребує попереднього математичного моделювання процесів, завдань і функцій;
- технічно-естетичного балансу, який досягається усуненням взаємоперешкод компонентів та створенням всебічно комфортного середовища керівникам і персоналу;
- комплексної безпеки, для надійного захисту даних від навмисних помилок, спотворення та руйнування, що реалізується шляхом безперервного контролю цілісності та доступності інформаційних масивів, установленням чітких прав користувачів, застосуванням програмно-апаратних засобів спеціального призначення і оперативної системи резервування.

Треба виокремити також принцип синергетичності експертної компоненти як інтеграцію людського потенціалу і технологічного комплексу шляхом інтерактивної взаємодії на підґрунті використання графічних образів, створення візуально-акустичних метафор. Це допомагає знайти новітні асоціації, висунути свіжі гіпотези, провести евристичне моделювання та запропонувати нестандартне творче рішення.

Розглянувши структуру, функції та принципи побудови СЦ, неважко помітити універсальність цього інструменту для вирішення проблемних ситуацій і, перш за все в державному управлінні. Саме ситуаційність, в умовах браку часу, через неформальність і невизначеність розвитку, взаємовплив великої кількості чинників, непередбачуваність і хаотичність змін дозволяє зробити висновок про доцільність використання вказаних технологій під час виникнення надзвичайних ситуацій (інцидентів).

Таким чином, побудова системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів) шляхом використання СЦ покращить якість таких рішень, підвищить ефективність боротьби з надзвичайними ситуаціями (інцидентами) в Україні, про що свідчить закордонний досвід використання таких структур.

Література:

1. Про правовий режим надзвичайного стану : Закон України // ВВР України. – 2000. – № 23. – Ст. 176.
2. Академічний тлумачний словник (1970 – 1980) : словник української мови в 11 т. – 1973. – Т. 4. – С. 43.
3. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і гол. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2005. – 1728 с.
4. *Ільин Н. И.* Развитие систем специального информационного обеспечения государственного управления / Н. И. Ильин, Н. Н. Демидов, П. Ф. Попович. – М. : МедиаПресс, 2009. – 287 с.
5. *Ільин Н.* Система СЦ в ОГВ – основа професійного державного управління [Електронний ресурс] / Н. Ильин. – Режим доступу : <http://www.connect.ru/article.asp?id=10297>.
6. Кодекс цивільного захисту України // ВВР України. – 2013. – № 34-35. – Ст. 458.
7. *Марутян Р. Р.* Ситуаційні центри як основа стратегічного управління в сфері національної безпеки [Електронний ресурс] / Р. Р. Марутян. – Режим доступу : http://www.dsaua.org/index.php?option=com_content&view=article&id=171:2012-10-04-15-59-58&catid=51:2010-10-15-07-16-39&Itemid=89&lang=ru.
8. *Морозов А. О.* Ситуаційні центри теорія і практика / А. О. Морозов, Г. Є. Кузьменко, В. А. Литвинов. – К. : СП “Інтертехнодрук”, 2009. – 346 с.
9. Міжнародна організація стандартизації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.iso.org/iso/ru/iso_technical_committee?commid=295786.
10. Офіційний веб-сайт FEMA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://training.fema.gov/EMIWeb/IS/courseOverview.aspx?code=is-700.a>.
11. ISO/FDIS 22300:2012(E) Sécurité sociétale – Terminologie [Електронний ресурс]. – Режим доступу : tse.org.tr/docs/iso/week_06_2012.pdf.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 354

О. Е. ГАШУТИНА

**АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ
НАУКОВО-ТЕХНІЧНОЇ СФЕРИ УКРАЇНИ
У СВІТОВИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ НАУКОВО-ТЕХНІЧНИЙ ПРОСТІР**

Досліджено проблеми інтеграції науково-технічної сфери України у світовий та європейський науково-технічний простір. Викладено практичні рекомендації для органів державного управління щодо активізації даної роботи в Україні.

Ключові слова: науково-технічна сфера; інтеграція; Європейський Союз; трансфер технологій; міжнародне співробітництво.

The problems of scientific and technical sphere of Ukraine integration in world and European scientific and technological space are investigated. The practical recommendations for the government to intensify this work in Ukraine are worked out.

Key words: scientific and technical sphere; integration; European Union; technology transfer; international cooperation.

У сучасних умовах постіндустріального розвитку та глобалізації економічного життя зростає роль науково-технічної сфери, в якій нові технології виконують роль головного економічного і відтворювального фактора, забезпечуючи реалізацію принципово нових наукових досягнень. Це сприяє активному розвитку міжнародного технологічного і наукового обміну, трансферу інтелектуального потенціалу, який реалізується в міжнародних наукових програмах і проектах, науково-технологічному співробітництві між країнами. Для України розвиток науково-технічної сфери є особливо актуальним у зв'язку з нагальною потребою модернізації економіки країни, яка не може бути здійснена без науково-технологічної складової та впровадження нових технологій. Це передбачає не лише розвиток науково-технічної сфери в середині країни, а й активну міжнародну науково-технічну співпрацю.

На даний час в Україні підписано понад тридцять угод на міжурядовому рівні про співпрацю у сфері науки і технологій, зокрема з країнами ЄС, США, Канадою, Японією. Розвивається науково-технічна співпраця між Україною та ЄС у рамках П'ятої рамкової програми у сфері науково-технологічного розвитку при фінансовій підтримці Комісії ЄС з питань науки та технологій, реалізуються ініціативи ЄС у сфері науково-технічного розвитку програм (INTAS, TACIS, COPERNICUS та ін.). Проте відсутність угоди про науково-технічне співробітництво України з Європейським Союзом гальмує розширення напрямів такої співпраці. Більш активною могла би бути участь України в реалізації низки міжнародних проектів, у тому числі за участі не лише окремих українських дослідників, але й науково-технологічних структур, науково-державних структур, дослідницьких університетів тощо. Отже, проблема інтеграції науково-технічної сфери України у світовий та європейський науково-технічний простір залишається актуальною і потребує ґрунтовного наукового аналізу.

При аналізі останніх досліджень і публікацій з даної проблематики заслуговують на увагу роботи І. Макаренка, О. Морозова, Л. Федулової. Так, І. Макаренко звертає увагу на те, що проблема інтеграції науково-технічної сфери України в світовий та європейський науково-технічний простір може бути вирішена шляхом удосконалення організаційно-економічного механізму, що дозволить ефективно управляти інноваційно-інвестиційними процесами в Україні [1]. О. Морозов пропонує вирішити проблему інтеграції науково-технічної сфери шляхом створення сприятливих правових умов існування та розвитку фондів підтримки наукових ініціатив, венчурних фондів [2]. Л. Федулова пропонує вирішення проблеми інтеграції науково-технічної сфери України шляхом стратегічного економічного розвитку в найближчі роки [5]. Підтримуючи ці пропозиції, зазначаємо, що наукова проблематика інтеграції науково-технічної сфери України у світовий та європейський науково-технічний простір залишається недостатньо вирішеною, потребує розгляду таких питань, як нормативно-правовий,

організаційний, стимулюючий механізми державного управління, необхідних для поглиблення інтеграції в світовий та європейський науково-технічний простір. Це зумовлює актуальність даної теми та необхідність розробки практичних рекомендацій для органів державної влади щодо вирішення цих проблем.

Метою статті є дослідження проблеми інтеграції науково-технічної сфери України в світовий та європейський науково-технічний простір і розробка практичних рекомендацій для органів державного управління щодо активізації даної роботи в Україні.

Науково-технічне співробітництво є важливою складовою всього комплексу міжнародних економічних відносин нашої держави, оскільки саме інтелектуальний потенціал суспільства дозволяє оптимізувати прийняття будь-яких державних рішень, сприяє підвищенню конкурентоздатності держави. Зокрема, на державну політику України у сфері наукового та науково-технічного співробітництва з країнами СНД та ЄС впливають сучасні геоекономічні та геополітичні процеси. Йдеться про глобалізацію та інтернаціоналізацію світової економіки, широке використання інформаційних технологій, інтернаціоналізацію наукових досліджень у рамках таких міжнародних об'єднань, як ЄС та СНД, де науково-технічні зв'язки є більш тісними та інтегрованими в економіку кожної країни.

Системним проявом цих тенденцій є зміна форм і механізмів міжнародного співробітництва, що вимагає від нашої держави таких дій:

- формування інфраструктури, яка обслуговуватиме науково-технічну сферу;
- програмно-цільовий підхід науково-технічного співробітництва;
- створення спільних науково-технічних кластерів та ефективних механізмів науково-технологічного співробітництва не лише на регіональному, міжрегіональному, а на глобальному рівнях та у транскордонному співробітництві;
- активне просування на міські ринки вітчизняної наукоємної продукції, наукомістких товарів і послуг;
- ініціювання українською стороною міжнародних науково-технологічних проєктів.

Усе це вимагає переходу від окремих інвестиційних, науково-технічних та соціально-економічних програм до комплексних програм інноваційно-технологічного розвитку. Крім того, слід задіяти організаційно-науковий і науково-інформаційний потенціал, зосередившись на удосконаленні системи управління науковим і науково-технічним співробітництвом.

З огляду на прийняте керівництвом нашої держави політичне рішення про рух України в напрямі до ЄС стає очевидною необхідність низки дій щодо полегшення адаптування нашої країни до європейського наукового простору [1].

По-перше, необхідно підвищити рівень поінформованості української наукової спільноти про науково-технічне співробітництво в рамках ЄС та європейських науково-технічних програм.

По-друге, необхідна активна участь українських наукових організацій в проєктах, що пропонуються в рамках 6 FP.

По-третє, слід активізувати участь України у загальноєвропейських програмах COST (співробітництво в галузі наукових досліджень) та EUREKA (співробітництво з метою реалізації наукових досягнень у промисловості).

По-четверте, потрібно створити національний центр міжнародного науково-технічного співробітництва за аналогією з європейськими IRC (Innovation Relay

Center), метою якого є реалізація інноваційних пропозицій та спільна науково-технічна діяльність. Розгалужена мережа таких центрів (їх близько 70) була заснована за 5 FP для обслуговування окремих регіонів країн ЄС. Вважаємо, що створення таких центрів в Україні суттєво активізувало науково-технологічну співпрацю та сприяло розробці та впровадженню нових технологій.

По-п'яте, в Україні слід створити власний єдиний науковий простір, об'єднавши в ньому академічну, вузівську та галузеву науки та створивши за європейською аналогією провідні центри (за європейською термінологією – *Centres of Excellence*), де будуть зосереджені дослідження за передовими напрямками, що узгоджуються як з державними пріоритетами розвитку науки й техніки, які періодично затверджуються Верховною Радою, так і з європейськими науковими ініціативами.

Важливу роль в Україні могли б відігравати координаційні ради відповідно до державних пріоритетів, діяльність яких має бути спрямована на виконання державних науково-технічних програм, залучення додаткових фінансових ресурсів.

На сьогодні Україною підтверджено її членство в міжурядовій міжнародній організації – Об'єднаному інституті ядерних досліджень, що, як і участь у програмах Європейського центру ядерних досліджень, надає можливість українським науковцям брати участь у проведенні фундаментальних досліджень у галузі високих технологій.

Як свідчить наведений аналіз, науково-технічна співпраця має подальші перспективи і до недоліків сучасного стану такої співпраці можна віднести [1–3]:

- безсистемний характер участі українських учених у заходах міжнародних організацій, що зумовлено відсутністю фінансового забезпечення міжнародної науково-технічної співпраці з боку України;
- відсутність налагодженої системи інформування про профільні міжнародні організації, терміни проведення міжнародних науково-технічних заходів;
- систематичне невиконання Україною зобов'язань за міжнародними програмами науково-технічної співпраці через припинення фінансування проектів зі свого боку.

Традиційно значне місце в міжнародній науковій кооперації України займає Росія та інші країни СНД. Особливого значення в цьому напрямі набуває формування і виконання спільних українсько-російських науково-технічних проектів у сфері нових технологій, зокрема за спільним пріоритетним напрямом нанofізики і нанотехнологій.

Нині країнам СНД досить важко вести співробітництво між собою, оскільки технологічний і комерційний вектори співробітництва зазнали переорієнтації на Захід. За цих умов інтелектуальне співробітництво хоч і зберігається, але втрачає основи для практичної реалізації.

Вагомою в науково-технічному співробітництві України є співпраця з США через американські міжнародні фонди. Особливу роль у розвитку наукових відносин між Україною та США відіграє Фонд цивільних досліджень і розвитку США, за програмами якого вітчизняні вчені беруть участь у виконанні спільних наукових проектів, проводять спільні наукові конференції, зустрічі тощо.

Міжнародні науково-технічні відносини найбільш концентровано реалізуються у формуванні світового ринку технологій, ноу-хау, патентів і ліцензій, інжинірингових

та інформаційних послуг [1]. Зокрема, провідні позиції в міжнародному технологічному обміні міцно утримують США, частка яких у продажу ліцензій – майже 2/3 світового обсягу, потім Японія, Велика Британія, Нідерланди, Бельгія, Люксембург і Швеція. Останнім часом значну активність у цій сфері виявляють також Австралія, Нова Зеландія, Бразилія, Мексика, Марокко та інші країни. Ліцензійна торгівля охоплює переважно електротехнічну й електронну промисловість, загальне машино- і приладобудування, автомобільну, авіаракетну, хімічну і нафтохімічну промисловість, біо- та ресурсозберігаючі технології [2].

Відповідно до визначальних тенденцій світового економічного розвитку в сучасних умовах різко посилюється значення науково-технічних компонентів господарського зростання як факторів вдосконалення сучасного виробництва. Так, обсяг наукової діяльності подвоюється приблизно кожні 10 – 15 років, а кількість науковців, за даними ЮНЕСКО, за останні 50 років зростала майже в 4 рази швидше, ніж загальна чисельність населення, подвоюючись у розвинутих країнах через 7 – 10 років. Подвоєння кількості заявок на наукові відкриття та винаходи відбувається в середньому кожні три роки [1; 3]. Порівнюючи ці дані зі станом справ в Україні, вважаємо необхідним звернути увагу на існуючі недоліки.

Україну, насамперед, турбують такі проблеми. По-перше, ліквідація наслідків чорнобильської катастрофи: передбачається комплекс науково-технологічних заходів по утилізації “саркофагу”, поліпшення екологічної ситуації на значній території східноєвропейського регіону (Україна, Білорусь, Росія, Польща), вивід з експлуатації самої Чорнобильської АЕС та утилізація ядерного палива. Вирішення цієї проблеми має глобальне значення і потребує залучення передових наукових технологій.

По-друге, вирішення проблеми забруднення Чорного моря та Дніпровського басейну турбує не тільки країни Чорноморського регіону, а й держави Європи та Азії. Це передбачає різке зменшення викидів забруднень в такі великі річки, як Дунай, Дніпро, Дон, Південний Буг, Дністер тощо. Сюди необхідно додати видобуток нафти та газу в Чорноморському шельфі, інші чинники, що впливають на отруєння Чорного моря. Цю глобальну проблему необхідно вирішувати всій міжнародній спільноті з залученням найновітніших технологій [3].

По-третє, вирішення проблеми повеней і зсувів ґрунту в Закарпатській Україні, Словаччині, Угорщині, Румунії. Потепління клімату, необґрунтована вирубка лісів, порушення технології при будівництві дамб призводить до трагічних наслідків цього регіону. Поодинокі цю проблему не вирішити жодній з держав.

Оцінюючи прогноз розвитку перспективних технологій в Україні в рамках міжнародної співпраці, доцільно враховувати два аспекти [1–3].

Перший аспект полягає в необхідності розвитку взаємодії з європейськими структурами, насамперед у реалізації програм міждержавного, регіонального масштабу з урахуванням досвіду та міжнародного впливу такої організації, як UNIDO (United Nations Industrial Development Organization). Формами такої взаємодії може бути координація з боку UNIDO співпраці країн щодо виконання цих програм. Важливим також є законодавче та нормативне забезпечення з боку України міжнародного науково-технічного співробітництва.

Другий аспект проблеми стосується внутрішнього вдосконалення організації та фінансування науково-технологічної сфери України.

З цього головними завданнями мають стати:

– удосконалення механізму фінансування науково-технічної та інноваційної діяльності шляхом оптимального використання державних та недержавних коштів при створенні новітніх технологій, матеріальне стимулювання творчої праці науковців на рівні розвинених держав;

– законодавчий і нормативний захист інтелектуальної власності, створеної науковцями України;

– широке впровадження перспективних організаційних науково-технологічних структур типу технопарків та бізнес-інкубаторів з відповідними пільгами на етапі їх становлення.

Зрозуміло, що Україна стане процвітаючою державою тільки тоді, коли вона зможе комплексно і ефективно освоїти в своїх інтересах територію та ресурси, якими володіє. Але зробити це неможливо без тісної економічної і технологічної співпраці з розвинутими країнами. Тому стратегічною метою для України повинно бути її входження до міжнародних науково-технічних потоків, які дозволять модернізувати вітчизняне виробництво, забезпечити конкурентоспроможність основних галузей промисловості.

Література:

1. *Макаренко І. П.* Макроекономічні умови формування та управління розвитком національних інноваційних систем : монографія / І. П. Макаренко. – К. : Інтертехнологія, 2009. – 320 с.

2. *Морозов О. Ф.* Визначення базисних інновацій розвитку економіки України для успішного залучення закордонних інвестицій / О. Ф. Морозов // Інвестиції та інноваційний розвиток. – 2008. – № 3. – С. 26–30.

3. *Федулова Л. І.* Стратегія інноваційного розвитку України на 2010 – 2020 рр. в умовах глобалізаційних викликів / Л. І. Федулова, Ю. М. Бажал, І. А. Шовкун. – К. : Ін-т економіки та прогнозування НАН України, 2009. – 196 с.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 35.351

В. О. КОСТЕНКО

НАСЛІДКИ СУЧАСНОЇ БІОСФЕРНО-ЕКОЛОГІЧНОЇ КРИЗИ В УКРАЇНІ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЇЇ РОЗВ'ЯЗАННЯ В КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

Розкрито передумови формування біосферно-екологічної кризи та її вплив на життя сучасної цивілізації, висвітлено існуючі проблеми в Україні в екологічній сфері та визначено пріоритетні напрямки діяльності органів влади щодо покращення рівня екологічної безпеки в державі, проаналізовано заходи, що вживаються в даному напрямку в контексті європейської інтеграції України.

Ключові слова: біосферно-екологічна криза, екологічна безпека, державне управління, європейська інтеграція.

There were discovered preconditions of biospheric-ecological crisis formation and its influence on the civilization's modern life. There were also highlighted current problems in Ukraine in environmental sphere and found out the priority activity directions of government authorities towards improvement of ecological security level in the country. There were analyzed measures of the current direction in the context of the European integration of Ukraine.

Key words: biospheric-ecological crisis, ecological security, public administration, European integration.

Загальновідомо, що сучасна цивілізація накопичила масу проблем, пов'язаних з біосферними та екологічними факторами, у зв'язку з чим і в соціальній сфері ніяк не можна побачити благополуччя. Суспільство перебуває у стані глибокої системної кризи, що охопила всі сфери життєдіяльності: від екології та економіки до духовно-моральних аспектів. Справжні витоки цієї епохальної кризи криються в помилковому самогубному формуванні цілей і шляхів суспільного розвитку. Привернути увагу до цієї вузлової проблеми і є метою цієї роботи.

Це пов'язано насамперед з тим, що з середини ХІХ ст. науково-технічний прогрес вийшов з руслу механіки і став спиратися на інші галузі науки, внаслідок чого і сформувався сучасний вигляд техносфери. На жаль, людство, не осмисливши завдання людської цивілізації, своєї ролі і місця в біосфері Землі, ототожнює прогрес не з освоєнням потенціалу розвитку самої людини, а виключно з технократичним розвитком.

Економісти і політики, плануючи збільшення валового внутрішнього продукту, як і раніше уявляють себе в безмежному середовищі існування, а не на спотвореному за останні століття цивілізацією "космічному кораблі" мегарозмірів під назвою Земля. Сучасна економічна наука дає навички отримання прибутку, але не розробляє підходи до вирішення проблем демографічної стійкості суспільного розвитку на основі збереження біосфери планети в цілому і біоценозних систем її регіонів. Виходячи з базового принципу "практика – критерій істини", неможливо довести, що панівні нині економічна наука і соціологія в цілому адекватні життю нашого суспільства, людства і їх перспективам, бо чим тоді пояснити загальнокультурну, економічну і біосферно-екологічну кризу.

Постійно змагаючись за лідерство у справі глобального цивілізаційного будівництва, людство не помічає при цьому паразитарного споживчого характеру природних ресурсів і негативного впливу своєї діяльності на навколишнє середовище. Сучасне суспільство повинне нарешті усвідомити і зрозуміти, що довгострокова перспектива цих "успіхів" буде така, як сказано в Біблії: "І багато хто з перших стануть останніми, а останні першими" (Євангеліє від Марка, 10:31). Це до питання про "лідерство" на технократичному шляху розвитку та ігнорування основ безпеки людського життя. До речі, найбільш передові в аспекті науково-технічного прогресу держави лідирують також за статистичними показниками захворюваності населення як тілесної, так і психічної (включаючи і нові хвороби, яких раніше не було).

Не змінивши взаємовідносин з природою, людській спільноті в майбутньому, не вдасться відтворити повторно головне багатство людства – даровану Богом біосферу, частиною якої є і сама людина. Саме сукупність порушень норм людської моральності й етики у веденні господарської діяльності

протягом багатьох століть призвела до нинішньої глобальної біосферно-екологічної кризи, що повністю спричинена не природними процесами, а діяльністю людства, і супроводжується різномірними соціальними кризами, техногенними і природними катастрофами в усіх регіонах планети.

За таких умов людство має можливість загинути в глобальній біосферно-екологічній кризі, як це вже не раз бувало в минулому. Ми – не перша людська цивілізація на Землі, про що свідчать багато знайдених по всьому світу артефактів. І Бог, і сама природа, наслідуючи пристрасті і діяльність людей, дає переконалися в тому, що “земля і небо і всі, хто в них”, приходять у розлад унаслідок помилкових цілей розвитку людства.

Ми повинні врешті-решт зупинити руйнівний вплив своєї діяльності на людину і біосферу Землі для того, щоб не піддавати майбутнє людства важким випробуванням. Таким чином, для того щоб історія нинішньої цивілізації не завершилась її самогубством в одному з потенційно існуючих варіантів, необхідно в історично нетривалі терміни осмислено вольовим порядком змінити якість управління системами безпеки.

Державне управління в екологічній сфері є фундаментом розвитку суспільства та держави, саме тому ці процеси постійно знаходяться в центрі уваги вітчизняних науковців, які у своїх наукових дослідженнях привертають увагу керівництва держави, політиків і громадськості до проблем, що склались в екологічній сфері.

Значний внесок саме в розвиток науки державного управління в цій сфері зробили сучасні українські науковці: Ю. Ковалевська, І. Кринична, В. Андрейцев, М. Хилько, Д. Іванюк, І. Шульга, В. Дьомін, А. Толстоухов, В. Федорчак, І. Парфонов, О. Максимчук, М. Костенецький та ін., які відзначають недостатній рівень безпеки населення в екологічній сфері та необхідність вдосконалення державної політики в цій галузі науки.

Зокрема, Ю. Ковалевська у своєму науковому дослідженні “Державне управління екологічною безпекою в Україні” відмічає відсутність у системі державного управління процесів екологічної безпеки в Україні бажаного рівня пріоритетності, що обумовлено наявною правовою базою та підходами, які склалися в теорії та практиці державного управління в діяльності центральних і місцевих органів державної влади [5]. Автор підкреслює об’єктивну потребу в активізації процесів розробки регіональної екологічної політики, формування планів регіонального рівня, які відповідають задуму стратегічних програм загальнодержавного рівня.

Досліджуючи вплив євроінтеграційних процесів на державну політику ядерної безпеки України, І. Кринична та О. Максимчук відмічають, що сучасна система державного управління потребує вдосконалення у сфері забезпечення безпеки енергопостачання та зростання негативного впливу енергетики на довкілля [6].

Тематика, що розглядається, є досить складною з точки зору її багатоаспектного походження і глобального виміру. Діагностика проблем в екологічній сфері потребує всебічного вивчення і глибокого осмислення причинно-наслідкових зв’язків їх формування, комплексного підходу до формування цілей та вироблення стратегії по ефективному їх розв’язанню.

Мета статті – дослідити наслідки біосферно-екологічної кризи в Україні та розглянути пріоритетні напрямки підвищення рівня екологічної безпеки в державі в контексті євроінтеграції.

Нинішню екологічну ситуацію в Україні можна охарактеризувати як кризову, що формувалася протягом тривалого періоду через нехтування об'єктивними законами розвитку і відтворення природно-ресурсного комплексу України. Ці та інші чинники, зокрема низький рівень екологічної свідомості суспільства, призвели до значної деградації довкілля України, надмірного забруднення поверхневих і підземних вод, повітря і земель, нагромадження в дуже великих кількостях шкідливих, у тому числі високотоксичних відходів виробництва. Такі процеси тривали десятиріччями і призвели до різкого погіршення стану здоров'я людей, зменшення народжуваності та збільшення смертності, а це загрожує вимиранням і біологічно-генетичною деградацією народу України.

Щороку в Україні з різних причин погіршується стан здоров'я більше ніж 2,5 млн людей, у тому числі смертельно – понад 76 тис. осіб або 250 осіб щодня. Кількість осіб, які загинули, на 100 тис. померлих у нашій державі майже в 9 – 12 разів більша, ніж у розвинутих країнах Європи [7].

Рівень негативних техногенних та екологічних чинників у декілька разів перевищує середньоєвропейський [8]. Як наслідок, тільки протягом 2012 р. в Україні зареєстровано 212 надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (НС), внаслідок яких загинула 301 особа та 861 – постраждала. Більше ніж у два рази, збільшився обсяг матеріальних збитків, завданих НС [9].

Така ситуація не забезпечує належних умов проживання населенню, створює загрозу для національної безпеки і стійкого розвитку економіки України, а також являє собою перешкоду для інтеграції в європейські структури.

За результатами оцінки екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС (Моніторинг зобов'язань у рамках Порядку денного асоціації України – ЄС та виконання Дорожньої карти Східного партнерства за 2012 рік [10] в Україні реалізується низка ініціатив у рамках імплементації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства. Проте за винятком адаптації (апроксимації) законодавства України до права ЄС (у проекті Угоди про асоціацію адаптація законодавства України до права ЄС у сфері охорони довкілля отримала окремого закріплення у ст. 363 та додатку ХХІХ до проекту Угоди) та, певною мірою, співробітництва з питань зміни клімату, діяльність у цій сфері з боку України не носить системного характеру і є здебільшого проектно орієнтованою. Як свідчення тому, в Україні не закладено правових, організаційних та інституційних рамок для реалізації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства; фактично відсутня звітність центральних органів виконавчої влади з цього напрямку роботи. Попри обмеженість інформації щодо ініціатив Східного партнерства українською мовою громадськість бере активну участь в їх реалізації.

З метою забезпечення конституційного права громадян на безпечне для життя і здоров'я довкілля, створення екологічно і техногенно безпечних умов для життєдіяльності населення, збереження навколишнього природного середовища та забезпечення раціонального використання природних ресурсів, виходячи з нагальної потреби в удосконаленні формування і реалізації державної екологічної політики з питань проведення моніторингу довкілля та державної політики у сфері поводження з відходами на найвищому державному рівні вживаються такі заходи.

Зокрема, 18 жовтня 2013 р. Президент України за результатами розгляду стану функціонування і розвитку державної системи моніторингу довкілля та ситуацію,

що склалася у сфері поводження з відходами, видав Указ № 572 [3], яким увів в дію рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 р. “Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні”, в якому відзначається відсутність в Україні дієвої державної системи моніторингу довкілля та недосконалість державного регулювання у сфері поводження з відходами, відсутні в повному обсязі дані про стан навколишнього природного середовища, відбувається практично неконтрольоване та стрімке накопичення промислових і побутових відходів, що становить загрозу довкіллю та здоров’ю населення, загрозу національним інтересам і національній безпеці України в екологічній сфері.

Поряд з тим визнано недостатньо ефективною діяльність КМУ із забезпечення проведення державної політики у сфері поводження з відходами, впровадження дієвих механізмів державного регулювання в цій сфері. Також визнано недостатньою роботу Міністерства екології та природних ресурсів України щодо організаційної інтеграції суб’єктів державної системи моніторингу довкілля, методологічного і метрологічного забезпечення об’єднання її складових частин і компонентів. Згідно з документом, Кабмін у двомісячний строк зобов’язаний ужити заходів для підвищення ефективності функціонування державної системи моніторингу довкілля.

Сьогодні, як ніколи, стратегічно важливим завданням для України в контексті європейського напрямку розвитку є вирішення проблемних питань в екологічній сфері. Для забезпечення успішного підписання в листопаді цього року Угоди про асоціацію між Україною та ЄС українська сторона взяла на себе зобов’язання реалізувати завдання в екологічній сфері та сфері техногенної безпеки, визначені в статті 9 Закону України “Про засади внутрішньої і зовнішньої політики” від 1 липня 2010 р. № 2411-VI [1]. Зокрема, це забезпечення конституційних прав громадян на безпечне довкілля, створення екологічно і техногенно безпечних умов життєдіяльності населення, посилення просвітницької діяльності з інформування населення про екологічні норми і стандарти; збереження навколишнього природного середовища, вдосконалення національної екологічної політики, стимулювання розвитку екобезпечних технологій; забезпечення комплексного захисту населення та реабілітації території від негативного впливу наслідків Чорнобильської катастрофи, подолання наслідків Чорнобильської катастрофи; здійснення заходів щодо безпечного поводження з радіоактивними відходами, зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об’єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему; підвищення рівня цивільного захисту населення і територій від НС; упровадження системи екологічно збалансованого використання природних ресурсів.

Згідно з планом першочергових заходів щодо інтеграції України до ЄС на 2013 р., затвердженим розпорядженням КМУ від 13 лютого 2013 р. № 73-р [4], Україна повинна здійснити заходи щодо відкриття представництва Регіонального екологічного центру для Центральної та Східної Європи (п. 16); провести консультації з ЄС щодо приєднання України до проекту ЄС та Продовольчої і сільськогосподарської організації ООН “Підвищення спроможності з утилізації та запобігання повторенню накопичення застарілих пестицидів як моделі для врегулювання проблематики невикористаних шкідливих хімікатів на території колишнього СРСР” (п. 17); здійснити заходи щодо участі в реалізації проекту з проблематики зеленої економіки в рамках

Робочої групи з питань охорони навколишнього середовища та зміни клімату ініціативи ЄС “Східне партнерство” (п. 18).

Слід відзначити, що КМУ з метою сприяння ефективному вирішенню екологічних питань на регіональному та місцевому рівнях у рамках запланованої реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні своєю постановою від 9 жовтня 2013 р. № 740 [2] затвердив порядок передачі місцевим держадміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня та їх повернення, який визначає механізм передачі місцевим держадміністраціям функцій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та їх повернення у випадках, передбачених законодавством. Даний документ містить положення про передачу місцевим держадміністраціям відповідних фінансових, матеріально-технічних ресурсів та інших ресурсів, необхідних для здійснення переданих повноважень.

Так історично склалось, що сучасні біосферно-екологічні кризові явища мають у першу чергу методологічне і світоглядне походження. Вироблення ж і поширення загальної для всього людства логіки безпечної поведінки – головна проблема будь-якого політичного проекту як глобалізації, так і благоустрою життя в будь-якому регіоні планети, а також тієї чи іншої держави. У цьому сенсі повинна скластися загальна для всього людства і всіх регіонів планети логіка соціальної поведінки. Подальше існування людства при зміненому характері взаємодії із середовищем проживання вимагає зміни якості культури, перш за все, в аспектах виховання, формування психіки особистості та освіти. Ця зміна якості культури вимагає від людей персонального освоєння ними знань безпеки життя і діяльності.

На жаль, дуже часто сучасні проблеми у сфері екологічної та техногенної безпеки підпорядковані поточній потребі, поточній кон’юнктурі. І це шкода. Тому що нам не потрібно кон’юнктури – нам потрібні основні пріоритети, основні знання в цій області, глибокі, фундаментальні. У перекладі на управлінську мову це означає, що не “дослідники” повинні “навчати” кимось і якимось сформовану політику, а політика повинна будуватися на життєво-заможних результатах наукових досліджень (у тому числі і у сфері екологічної безпеки). А для того щоб результати наукових досліджень були життєво-заможні, в основі науково-дослідної діяльності повинні лежати, по-перше, совість і, по-друге, ефективна методологія пізнання та творчості.

Безпека власного населення в усіх відношеннях є першочерговим завданням держави. Сьогодні успішне вирішення проблем біосферно-екологічної кризи проектується у площину вдосконалення державного управління і підготовки кваліфікованих кадрів, задіяних у різних сферах управління суспільним розвитком.

Якщо розглядати проблематику якості управлінської діяльності в цілому, в тому числі у сфері екологічної безпеки, то причина зниження якості управління стосується як вищого, так і місцевого державного управління. Сьогодні наша держава живе в згубному для неї дефіциті управлінських кадрів державного апарату, чий, насамперед, моральні, світоглядні, професійні якості відповідали б потребам забезпечення безкризового суспільного розвитку. Сьогодні потрібно формувати якісно інше покоління управлінців у різних галузях, здатних безперервно вчитися, освоювати нові знання, щоб відповідати поточним потребам суспільства.

Якщо розглядати безпеку життєдіяльності як галузь науково-практичних знань про збереження життя і здоров’я людини, яка покликана формувати світоглядні засади гармонійних відносин людини з природою, технікою та суспільством, виявляти, ідентифікувати і прогнозувати ризик виникнення різного

роду небезпек, розробляти системи захисту від них, то, відповідно, головне завдання життєво важливої педагогіки в наш час полягає, передусім, у навчанні дітей навичкам самостійного пізнання життя та формування цілісного світогляду і світорозуміння. Тільки на цій основі можна забезпечити безпеку життя особистості в усіх аспектах розуміння терміна “безпека”.

Відповідно, має бути створена єдина державна система безперервної підготовки кадрів, що охоплює всі вікові групи, починаючи з дитинства. Основи особистості та особистої безпеки закладаються саме в цьому віці, і саме з малюками в дитячих садках і яслах повинні працювати кращі педагоги. Здоров’я та безпека в юності – запорука майбутніх творчих досягнень, подальшого розвитку кожної окремої людини і тривалого активного життя в радість собі і близьким.

Якість життя сучасного суспільства, будь-якої сім’ї в ньому, будь-якого індивіда визначається, перш за все, якістю управління макрорівня. Це означає, що управлінська грамотність усіх – така ж обов’язкова вимога епохи. Освітня політика держави та суспільства повинна носити безперервний методологічний характер і виховувати людину, що володіє сучасними основами безпеки життєдіяльності.

Отже, для врегулювання екологічної ситуації Україна потребує розробки універсальної, єдиної для всієї країни концепції екологічної безпеки населення, сформованої в законодавчій формі на єдиній основі спільними зусиллями економістів, вчених і практиків. Для ефективної взаємодії з європейськими інституціями необхідно створити правові, організаційні та інституційні рамки для реалізації багатостороннього виміру Дорожньої карти Східного партнерства та забезпечити системне планування заходів в екологічній сфері, забезпечити належне інформування громадськості щодо ініціатив у рамках цього партнерства українською мовою. В якості пріоритетів державної політики національної безпеки в розумінні її екологічної складової є створення збалансованої системи природокористування на основі впровадження економічних механізмів ощадливого споживання природних ресурсів, зменшення шкідливих викидів та застосування екологічно безпечних ресурсо- і енергозберігаючих технологій; забезпечення ефективного функціонування єдиної державної системи цивільного захисту, запобігання та ліквідації наслідків техногенних катастроф, підвищення рівня ядерної та радіаційної безпеки; докорінне реформування та модернізація основних фондів житлово-комунального господарства як підґрунтя створення безпечного середовища життєдіяльності населення.

Література:

1. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2411-VI // ВВР України, 2010. – № 40. – Ст. 527 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>.
2. Про затвердження Порядку передачі місцевим державним адміністраціям повноважень органів виконавчої влади вищого рівня та їх повернення : постанова Кабінету Міністрів України від 9 жовтня 2013 р. № 740 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/740-2013-p>.
3. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 25 квітня 2013 року “Про комплекс заходів щодо вдосконалення проведення моніторингу довкілля та державного регулювання у сфері поводження з відходами в Україні” : Указ Президента України від 18 жовтня 2013 року № 572 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/ru/documents/16145.html>.

4. Про затвердження плану першочергових заходів щодо інтеграції України до Європейського Союзу на 2013 рік : Розпорядження КМУ від 13 лютого 2013 р. № 73-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/73-2013-p>.

5. Ковалевська Ю. С. Державне управління екологічною безпекою в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/8_DNI_2009/Gosupravlenie/43660.doc.htm.

6. Кринична І. Вплив євроінтеграційних процесів на державну політику ядерної безпеки України [Електронний ресурс] / І. Кринична, О. Максимчук. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Dums/2012_3/12kirybu.pdf.

7. Лапін В. М. Безпека життєдіяльності людини / В. М. Лапін. – Бібліотека українських підручників [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://libfree.com/119181819_bzhdteoretichni_osnovi_bezpeki_zhittvediyalnosti_lyudini.html.

8. Приходько Р. В. Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій / Р. В. Приходько // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 3 (34).

9. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mns.gov.ua/files/prognoz-report/2012/4_1_2012.pdf.

10. Оцінка екологічної складової двостороннього співробітництва між Україною та ЄС (Моніторинг зобов'язань в рамках Порядку денного асоціації України – ЄС та виконання Дорожньої карти Східного партнерства за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rac.org.ua/fileadmin/user_upload/publications/EU_Ukraine_Monitoring_2013_FINAL.pdf

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 351.8+614.8

Л. П. ОВЕРЧУК

**ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ
ЄВРОПЕЙСЬКОГО ДОСВІДУ ТЕХНІЧНИХ РЕГЛАМЕНТІВ
ЩОДО ВИРОБІВ МЕДИЧНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ
В УМОВАХ РЕФОРМУВАННЯ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я**

Розглянуто досвід імплементації європейського досвіду запровадження технічних регламентів щодо виробів медичного призначення в умовах реформування галузі охорони здоров'я.

Ключові слова: регламент, вироби медичного призначення, реформування, охорона здоров'я.

In the article was described the problems of introduction of technical regulations are considered in relation to the medical devices in the conditions of reformation of industry of public health.

Key words: regulation, medical devices, reformation, health protection.

Забезпечення сталого соціально-економічного розвитку України має супроводжуватися формуванням безпечного для суспільства і кожної людини стану життєвого довкілля, забезпеченням прийняттого рівня ризику, сучасною системою безпеки, яка б базувалася на принципах міжнародного права.

Актуальність дослідження зумовлюється наявністю в останні роки не лише у вітчизняній, а і в зарубіжній науці дискусійних, проблемних питань стосовно державного регулювання процедури експертизи виробів медичного призначення, забезпечення прозорості всього процесу і виключення можливостей виникнення корупційних схем. А сприймання суперечностей у державному управлінні поглиблює розуміння об'єктивних закономірностей його функціонування, розвитку та вдосконалення, має вирішальне значення для адекватного трактування сутності управлінських явищ і процесів, є основою діалектичного методу наукового пізнання.

Без виробів медичного призначення (ВМП) не може обійтися жодна лікувально-профілактична установа, а точна верифікація діагнозу практично неможлива без діагностичного і лабораторного устаткування. Таке широке використання цієї продукції, покликаної вирішувати безліч важливих завдань у медицині, визначає необхідність підтвердження її якості і безпеки для пацієнта.

Гармонізація українського законодавства з аналогічним законодавством ЄС у сфері обігу виробів медичного призначення (ВМП) надасть вітчизняним виробникам можливість виводити свою продукцію на європейський ринок.

ЄС узяв курс на створення єдиного європейського ринку. Завдяки політиці, що проводиться в цьому напрямі, а саме усуненню бар'єрів на дорозі вільного руху товарів і гармонізації законодавства в межах єдиного європейського ринку, його суб'єктам відкрився доступ до більше, ніж 480 млн споживачів майже в 30 країнах. При цьому виробник, який планує вивести на європейський ринок свою продукцію, зобов'язаний гарантувати її відповідність основним вимогам директив ЄС.

Виробник відповідає за якість продукту навіть у тому випадку, якщо окремі його складові виготовлені іншим підприємством. Головні вимоги до продукції викладені в директивах ЄС – законодавчих актах непрямої дії. Їх положення обов'язкові для виконання в країнах ЄС.

На важливості наукового пошуку щодо різних складових державного регулювання сфери охорони здоров'я України наголошують дослідники цієї проблеми: М. Білинська, Ю. Вороненко, М. Голубчиков, Т. Грузєва, Д. Карамішев, Б. Криштопа, В. Лобас, В. Москаленко, А. Нагорна, Я. Радиш, І. Солоненко, О. Черниш, О. Шаптала та інші, які акцентують увагу на тому, що в ХХІ ст. має сформуватися власна модель розвитку системи охорони здоров'я України, що базується на рівних можливостях громадян і верховенстві права, розвитку підприємницької діяльності в галузі як комплексного і багатогранного суспільного явища та застосуванні ефективних механізмів державного регулювання здравооохоронної сфери.

Мета роботи – дослідження української практики впровадження технічних регламентів щодо виробів медичного призначення в умовах реформування галузі охорони здоров'я.

Основні норми регулювання розробки, підтвердження відповідності, реєстрації, виробництва, використання і утилізації ВМП викладені в таких

директивах: 93/42/ЕЕС “Про вироби медичного призначення” (Council Directive 93/42/EEC of 14 June 1993 concerning medical devices) [13]; 90/385/ЕЕС “Про активні медичні вироби, що імплантуються” (Council Directive 90/385/EEC of 20 June 1990 on the approximation of the laws of the Member States relating to active implantable medical devices) [14]; 98/79/ЕЕС “про вироби медичного призначення для діагностики *in vitro*” (Directive 98/79/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 1998 on *in vitro* diagnostic medical devices) [15].

Відповідними директивами передбачено функціонування Європейського банку даних ВМП (European databank for medical devices – Eudamed) [16]. Це інтернет-ресурс, який покликаний забезпечити інформаційний обмін між компетентними органами для посилення нагляду за ринком виробів медичного призначення. Інформація про них на Eudamed систематизована відповідно до глобальної веб-сервера-номенклатури такої продукції (Global Medical Device Nomenclature) [17]. Поки доступ до даного порталу користувачів обмежений.

Україна вступила до Світової організації торгівлі (СОТ) у травні 2008 р. За останні шість років прийнято низку законів, які повинні посприяти приведенню вітчизняного законодавства у відповідність до законодавства СОТ та Євросоюзу. До них, зокрема, відносяться Декрет Кабінету Міністрів України “Про стандартизацію і сертифікацію” [12] та Закон України “Про підтвердження відповідності” [1], прийняті в 2001 р. Крім того, у грудні 2005 р. прийнятий Закон України “Про стандарти, технічні регламенти та процедуру оцінки відповідності” [2].

Національну систему стандартизації Україна успадкувала від СРСР, в якому роль ТР відігравали державні стандарти, обов’язкові для виконання. З прийняттям Закону України “Про стандартизацію” [3] статус стандартів стає добровільним, але обов’язковими для виконання залишаються вимоги і вносяться в такий документ, як ТР. Різниця між стандартом і ТР полягає в тому, що вимоги останнього є обов’язковими для виконання. ТР можуть бути прийняті у вигляді законів чи нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України.

ТР передбачають так званий модульний підхід до оцінки відповідності і залежно від ступеня ризику тієї чи іншої продукції, а також від того, що і як треба оцінити, надає право виробнику обирати той чи інший модуль оцінки відповідності. Як правило, це рішення базується на даних декларації виробника про відповідність його продукції, які підтверджені результатами відповідних випробувань, проведених або виробником, або належним чином акредитованою лабораторією, або третьою стороною. У ТР якраз і будуть виписані процедури, які є достатніми для того чи іншого модулю. На основі цих випробувань на продукцію наноситься знак відповідності (в Євросоюзі це – знак СЕ). Місце і правила його нанесення встановлені постановою Кабінету Міністрів України від 07.10.2003 р. № 1585 [6].

Для того щоб вони запрацювали, потрібно провести певні заходи. Тому для їх упровадження передбачений відповідний перехідний період. Адже всі, кого стосуються ТР, мають вивчити вимоги останніх, а далі – підготуватись до їх виконання. Для цього передбачена процедура акредитації, уповноваження або призначення.

По-перше, виробники повинні підготувати матеріальну базу, яка забезпечить проведення оцінки відповідності з подальшим її декларуванням.

По-друге, необхідно прийняти цілу низку нормативних актів, які впливають з ТР. Слід зазначити, що в Євросоюзі для кожного ТР існують певні стандарти, які

забезпечують виконання його вимог. Також в Україні буде запроваджено європейський принцип презумпції відповідності – коли продукція, випущена за так званим організованим стандартом, апріорі відповідає вимогам ТР. Якщо брати до уваги ті директиви Євросоюзу, відповідно до яких упроваджуються ТР, найбільше стандартів (близько 300) стосуються директиви щодо медичного обладнання.

По-третє, необхідно створити інфраструктуру, яка займатиметься оцінкою відповідності вимогам ТР. В Євросоюзі існують так звані нотифіковані органи (їх перелік кожна країна передає ногою до Європейської комісії) з оцінки відповідності, які мають право оцінювати відповідність певним директивам. Ці органи мають дотримуватись певних критеріїв, установлених Законом України “Про акредитацію органів з оцінки відповідності” [4]. Акредитація є лише одним із факторів, який вказує на те, що установа може бути призначена органом з оцінки відповідності. Порядок призначення таких органів регламентується постановою Кабінету Міністрів України від 24.01.2007 р. № 59.

Ще одним важливим моментом адаптації українського законодавства до вимог Євросоюзу є запровадження ефективного, дієвого ринкового нагляду на підставі директиви “Про загальну безпеку продукції”, задля виявлення на ринку продукції, яка не відповідає вимогам.

До компетенції Держспоживстандарту належить організація розроблення ТР і стандартів, що стануть їх доказовою базою, призначення органів оцінки відповідності та координація роботи органів, що здійснюють ринковий нагляд. Комплекс цих заходів дозволить ефективно використовувати ТР та надасть виробнику можливості для більш широкого вибору процедур оцінки відповідності.

Держспоживстандарт є центральним органом виконавчої влади з питань стандартизації, технічного регулювання, метрології і оцінки відповідності, тому проведення процедур, пов’язаних із організацією розроблення ТР та стандартів є одним з його завдань. Призначення органів оцінки відповідності сьогодні також покладено на Держспоживстандарт. Крім того, він має координувати діяльність органів, що здійснюватимуть ринковий нагляд. Усе вищевикладене значно підвищує роль державного регулювання у сфері обігу ВМП після затвердження ТР.

Зазначимо, що ефективність надання медичної допомоги забезпечується поєднанням власне медичної практики із якістю та безпечністю препаратів і ВМП, які використовуються для діагностики та лікування. Світовий ринок ВМП постійно розширюється (за даними ВООЗ у 2010 р. у грошовому вираженні він склав понад 295 млрд дол. США).

В Україні система законодавчих і нормативно-правових актів стосовно ВМП складається з вимог до розроблення та впровадження у виробництво ВМП, порядку їх допуску на внутрішній ринок через процедуру державної реєстрації, затверджену постановою Кабінету Міністрів України від 09.02.2004 р. № 1497 [7], котра встановлює вимоги до ввезення, реалізації та обігу ВМП на території України. На жаль, ще відсутня процедура контролю та спостереження за обігом ВМП у післяреєстраційний період.

На території України у сфері державного регулювання обігу ВМП діє постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.2004 р. № 1497 “Про затвердження порядку державної реєстрації медичної техніки та виробів

медичного призначення” [7]. Крім того, існує наказ МОЗ України від 04.08.2005 р. № 393 про перелік ВМП, які підлягають державній реєстрації. У 2005 р. цей перелік був переглянутий МОЗ та Митною службою України і незначно розширений. Діє також наказ Держлікслужби від 31.05.2005 р. № 113 “Про визначення обсягу та проведення спеціалізованої експертизи ВМП залежно від ступеня потенційного ризику застосування”. Цей наказ частково врегульовує питання, передбачені процедурою державної реєстрації. Існують 3 класи ВМП залежно від потенційного ризику застосування (I, II-A, II-B, III), і чим вищий клас, тим жорсткіші вимоги, і тим більше потрібно проходити етапів для підтвердження відповідності виробу вимогам, які до нього пред’являються. У разі, якщо ВМП належить до I класу та є нестерильним, то планується зараховувати сертифікат ЄС.

Відзначимо, що з 01.01.2012 р. мали вступити в силу ТР, які встановлюють порядок ввезення в Україну ВМП. Згідно з положеннями регламентів всі ВМП, які ввозяться в Україну, повинні були б проходити маркування національним знаком відповідності. Уведення ТР на території України було перенесено на початок 2013 р.

Відповідно до чинного законодавства, ТР – це закон України або нормативно-правовий акт, прийнятий Урядом, в якому визначено характеристики продукції або пов’язані з нею процеси чи способи виробництва, а також вимоги до послуг, включаючи відповідні положення, дотримання яких є обов’язковим. Він може також містити вимоги до термінології, позначок, пакування, маркування чи етикетування, які застосовуються до певної продукції, процесу чи способу виробництва.

У 2008 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено три ТР стосовно ВМП, а саме:

1. Технічний регламент щодо медичних виробів (постанова Кабінету Міністрів України від 11.06.2008 р., № 536 [8]), який визначає загальні вимоги до цієї продукції, її безпеки й процедури підтвердження відповідності;
2. Технічний регламент щодо активних медичних виробів, які імплантують (постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 р. № 621 [9]), розроблений з урахуванням вимог Директиви Ради Європи 90/385/ЄС від 20.06.1990 р. стосовно активних виробів медичного призначення, які імплантують;
3. Технічний регламент щодо медичних виробів для лабораторної діагностики *in vitro* (постанова Кабінету Міністрів України від 16.07.2008 р. № 641 [10]), розроблений відповідно до Директиви Європейського Парламенту та Ради Європи 98/79/ЄС від 27.10.1998 р. щодо виробів медичного призначення для лабораторної діагностики *in vitro*.

Вимоги, встановлені цими ТР, обов’язкові для виконання виробниками ВМП та приладдя до них; уповноваженими такими виробниками особами – резидентами України; особами, що відповідають за введення ВМП в обіг або експлуатацію у випадку, коли виробник або його уповноважений представник не провадить діяльності на території України; центральними органами виконавчої влади, на які покладено функції з технічного регулювання і нагляду за безпекою ВМП та приладдя до них; призначеними органами з оцінки відповідності ВМП та приладдя вимогам технічних регламентів.

У 2009 р. прийнято низку переліків стандартів, добровільне слідування яким вважається доказом відповідності продукції технічним регламентам, які в разі добровільного застосування є доказом відповідності продукції вимогам ТР щодо медичних виробів (наказ Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики від 15.05.2009 р. № 188); активних медичних виробів, що імплантуються (наказ Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики від 29.04.2009 р. № 176); медичних виробів для лабораторної діагностики *in vitro* (наказ Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики від 03.06.2009 р. № 208).

Наразі обов'язковій сертифікації підлягають ВМП, зазначені в розділі 8 “Медична техніка” Переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні, затвердженому наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики від 01.02.2005 р. № 28. Однак у найближчому майбутньому передбачається скасування обов'язкової сертифікації ВМП, натомість планується запровадження обов'язкової оцінки відповідності цієї продукції вимогам ТР.

З метою приведення власних нормативно-правових актів у відповідність із нормами постанови Кабінету Міністрів України від 11.06.2008 р. № 536 “Про затвердження Технічного регламенту щодо медичних виробів” [8] Державний комітет України з питань технічного регулювання та споживчої політики вніс до плану своєї діяльності з підготовки проектів регуляторних актів на 2011 р. (наказ Державного комітету з питань технічного регулювання та споживчої політики від 19.04.2011 р. № 158 “Про внесення змін до наказу Держспоживстандарту України від 09.12.2010 р. № 563”) завдання стосовно підготовки наказу “Про внесення змін до переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні”, а саме щодо виключення з цього переліку продукції, оцінка відповідності якої здійснюється згідно з ТР.

У результаті аналізу нормативно-правових актів щодо регулювання оцінки відповідності обов'язковим вимогам безпеки були виявлені певні суперечності та недоліки нововведень. Зокрема, в 2008 р. Кабінет Міністрів України зобов'язав МОЗ України, Міністерство промислової політики і Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики розробити й затвердити у місячний строк план заходів щодо впровадження ТР щодо медичних виробів. Однак план заходів поетапного впровадження Технічного регламенту щодо медичних виробів на 2008 – 2012 рр. було затверджено лише наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики і МОЗ України. З невідомих причин його не затверджено Міністерством промислової політики.

На жаль, наша країна ще не визнала цілу низку міжнародних стандартів ISO. Державний комітет з питань технічного регулювання та споживчої політики планує прийняти 1810 стандартів ISO протягом п'ять років. У ході реформи технічного регулювання виникла проблема, пов'язана зі зволіканням із гармонізацією українських стандартів з міжнародними та європейськими. Таким чином, тривалий час імпортовані ВМП, які відповідають міжнародним стандартам ISO, підлягатимуть оцінці відповідності обов'язковим вимогам безпеки відповідно до законодавства України.

Така процедура та подвійні стандарти здатні створити перешкоди для торгівлі між вітчизняними та зарубіжними компаніями. Однак, з формальної точки зору, такі перешкоди важко визнати порушенням з боку України міжнародних зобов'язань як члена Світової організації торгівлі (СОТ). Як відомо, у зв'язку зі вступом України до СОТ із 16.05.2008 р. для нашої країни набула чинності Угода про технічні бар'єри в торгівлі (від 15.04.1994 р.). Відповідно до п. 2.2. цього документа держави – члени СОТ повинні забезпечити, щоб ТР не розроблялися, не приймалися й не застосовувалися з наміром створення непотрібних перешкод для міжнародної торгівлі. Задач цього ТР не повинні мати більш обмежувального впливу на торгівлю, ніж це є необхідним для досягнення законних цілей з урахуванням ризиків, які виникли б у результаті їх невиконання. Зокрема, згідно з п. 2.2. Угоди про технічні бар'єри в торгівлі, до переліку законних цілей належить захист здоров'я і безпеки людей, тварин, рослин. Тобто Україна може посилатися на це, виправдовуючи створення перешкод для міжнародної торгівлі.

Закон України “Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції” встановлює відповідальність суб'єктів господарювання за порушення встановлених технічними регламентами вимог щодо нехарчової продукції та її обігу [5].

Варто звернути увагу на те, що в цьому Законі зазначено: “У разі, якщо виробник продукції не може бути ідентифікований органом ринкового нагляду, особою, що ввела таку продукцію в обіг, вважається кожен суб'єкт господарювання в ланцюгу постачання відповідної продукції, який протягом узгодженого з органом ринкового нагляду строку (терміну) не надав документацію, що дає змогу встановити найменування та місцезнаходження виробника або особи, яка поставила суб'єкту господарювання цю продукцію”.

У зв'язку із введенням в дію ТР можливе виникнення ускладнень, пов'язаних з митним оформленням продукції (товару), яка підлягає оцінці відповідності вимогам цих ТР. Найближчим часом планується скасувати обов'язкову сертифікацію ВМП, натомість запровадивши обов'язкову оцінку відповідності продукції вимогам ТР. Проте нині використання суб'єктами зовнішньоекономічної діяльності для митного оформлення сертифікатів відповідності (свідощв про визнання відповідності), виданих на продукцію, що підпадає під дію технічних регламентів, які вже набули чинності, можливе до виключення такої продукції з переліку продукції, що підлягає обов'язковій сертифікації в Україні.

За порушення та невиконання оцінки відповідності, встановленої технічним регламентом, посадові особи можуть притягуватися до адміністративної відповідальності, в окремих випадках – кримінальної, а до суб'єктів господарювання можуть застосовуватися штрафні санкції.

Література:

1. Про підтвердження відповідності : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2406-14>.
2. Про стандарти, технічні регламенти та процедуру оцінки відповідності : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3164-15>.
3. Про стандартизацію : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ucrf.gov.ua/uk/doc/laws/1149754656/>

4. Про акредитацію органів з оцінки відповідності : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2407-14>.

5. Про державний ринковий нагляд і контроль нехарчової продукції : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2735-17>.

6. Про затвердження Технічного регламенту модулів оцінки відповідності та вимог щодо маркування національним знаком відповідності, які застосовуються в технічних регламентах : постанова Кабінету Міністрів України від 07.10.2003 р. № 1585 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/tehnichniireglament-moduliv-ocinki-vidpovidnosti-ta-vimog-s-nor16779.html>.

7. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.02.2004 р. № 1497 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1497-2004-%D0%BF>.

8. Постанова Кабінету Міністрів України від 11.06.2008 р. № 536 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/536-2008-%D0%BF>.

9. Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2008 р. № 621 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/621-2008-%D0%BF>.

10. Постанова Кабінету Міністрів України від 16.07.2008 р. № 641 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/641-2008-%D0%BF>.

11. Постанова Кабінету Міністрів України від 01.06.2011 р. № 573 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/573-2011-%D0%BF>.

12. Про стандартизацію і сертифікацію : Декрет Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/46-93>.

13. Council Directive 93/42/EEC of 14 June 1993 concerning medical devices [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/consumers/sectors/medical-devices/market-surveillance-vigilance/eudamed/>

14. Council Directive 90/385/EEC of 20 June 1990 on the approximation of the laws of the Member States relating to active implantable medical devices [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.emergogroup.com/files/EUROPE-CONSOLIDATED-90-385-EEC.pdf>.

15. Directive 98/79/EC of the European Parliament and of the Council of 27 October 1998 on in vitro diagnostic medical devices [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.hpa-standardmethods.org.uk/documents/qsop/pdf/qsop33.pdf>.

16. European databank for medical devices – Eudamed [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu/consumers/sectors/medical-devices/market-surveillance-vigilance/eudamed/>

17. Global Medical Device Nomenclature [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.gmdnagency.com/>

УДК 35-316.4.063:659.1

О. В. ФЕДЧЕНКО

СОЦІАЛЬНА РЕКЛАМА ЯК РЕСУРС РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАВДАНЬ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ДОСВІД ЗАРУБІЖНИХ КРАЇН

Зроблено аналіз використання соціальної реклами в системі управління сучасних держав на прикладі США, Європи та Росії, здійснено наукове обґрунтування форм і методів використання соціальної реклами в системі управління зарубіжних країн.

Виділено механізми інформаційного супроводження суспільних явищ з метою корегування дій влади з урахуванням громадської думки щодо гострих проблем суспільного розвитку.

Ключові слова: *державне управління, соціальна реклама, закордонний досвід, використання, інформація.*

The analysis of use of social advertising in the management system of modern countries the example of the U.S., Europe and Russia, made a scientific substantiation of forms and methods of use of social advertising in the management system of foreign countries.

Allocated mechanisms of informational support of social phenomena that act in foreign countries, in order to correct government actions considering public opinion about acute problems of social development.

Key words: *Public Administration, Public Service Announcements, Foreign Experience, usage, information.*

Реформування системи управління соціально-економічним розвитком в Україні потребує розробки нових підходів до вирішення завдань інституційного, нормативно-правового, інформаційного супроводження суспільних змін. Важливою умовою успішності цього процесу є регулююча функція держави щодо забезпечення успішності реформ та позитивного сприйняття суспільством. Використання досвіду країн, які в різних історичних умовах забезпечували виконання своїх соціальних функцій і залучали механізми інформаційного супроводження суспільних явищ з метою посилення довіри між владою і суспільством, здійснювали корегування дій влади з урахуванням громадської думки щодо гострих проблем суспільного розвитку, виглядає як важливий резерв у процесі реформування держави [1, с. 228]. До таких механізмів відноситься і соціальна реклама.

Важливість інформаційної складової державної політики, в тому числі і в частині соціальної реклами, не залишилась поза увагою науковців. Спираючись на визначення загальнотеоретичних підходів до управління суспільною свідомістю та використання соціальних технологій в цьому процесі, які містяться в роботах західних учених К. Алдерфера, Ф. Герцберг, Р. Даля, А. Маслоу, О. Моріарті, У. Уеллса, З. Фрейда, С. Хантінгтона, Л. Шиллера, вітчизняні науковці: В. Климончук, В. Корнієнко, Н. Лисія М. Логунова, С. Овчиннікова, О. Радченко, Т. Ревенко, Є. Ромат, О. Феофанова та ін. останнім часом приділяють увагу дослідженням природи і змісту соціальної реклами та практикам її використання в державному управлінні. Проте невивченими ще залишаються теоретичні засади державного управління соціальною

рекламою, розробка наукових підходів з метою визначення оптимальних параметрів і механізмів державного регулювання станом нормативно-правового забезпечення розробки, фахової оцінки, розміщення інформаційних матеріалів соціального змісту.

Тому в рамках дослідження проблеми представляє науковий інтерес вивчення і теоретичне обґрунтування форм і методів використання соціальної реклами в системі управління зарубіжних країн, що є метою статті. До аналізу залучені матеріали з досвіду державного регулювання соціальною рекламою успішних демократичних країн Європи, Сполучених Штатів Америки та Росії. Такий вибір обґрунтовується бажаною для наукових узагальнень географією, наявністю історично сформованих традицій, особливістю ментального та соціально-психологічного характеру.

Соціальна реклама як технологія управління вже друге сторіччя супроводжує демократичний розвиток найбільш успішних держав і заявила про себе як сформований і цілком успішний інститут. У сучасній науці державного управління вона розглядається як один з найважливіших інструментів, що, формуючи відповідні психологічні настанови у громадян, створює передумови реалізації соціальної політики держави [6]. Основою соціальної реклами стало забезпечене демократією право голосу, тобто право висловлюватися з тієї теми, яка видається важливою для суспільства. Це право об'єднало зусилля влади і громадян на шляху консолідації та творчої співпраці у вирішенні наболілих для суспільства соціальних проблем.

Цікавий досвід такої взаємодії демонструють Сполучені Штати Америки, де одним з перших прикладів використання соціальної реклами в комунікації з суспільством ініціювала громадська організація. Так, ще в 1906 р. Американська цивільна асоціація закликала представників громадськості захищати Ніагарський водоспад від безчинств, до яких вдалися електричні компанії задля досягнення комерційних цілей. Уряд США також став активно використовувати соціальну рекламу в питаннях залучення молоді до служби в армії, при продажі державних облігацій та в часи організації військових парадів. Уже тоді в середовищі американських політиків сформувалась думка, що соціальна реклама є потужним засобом пропаганди. Президент США Дуайт Ейзенхауер під час Другої світової війни говорив, що кожен долар, витрачений на розповідь про історію американського успіху, окупається в п'ять разів порівняно з витратами на озброєння [2].

Сполучені Штати Америки стали першою державою, де діяльність по використанню соціальної реклами отримала інституційне забезпечення. Ще на початку Першої світової війни тут було створено Комітет з питань громадської інформації. Він організовував заходи, на яких проводилась пояснювальна робота серед населення з питань, наприклад, чому країна знаходиться у стані війни, і чому вона повинна перемогти. У 1942 р. комітет був перетворений на Раду з реклами (Advertising Council – Ad Council), який взяв на себе завдання “мобілізувати націю для перемоги”. У повоєнні роки Рада значно поширила спектр своєї діяльності і виконувала функцію загальної координації роботи з соціальної реклами. Важливим кроком в її діяльності стала розробка та встановлення державних критеріїв, згідно з якими та чи інша інформація визнавалась соціальною рекламою. Найголовнішим з таких критеріїв стала ознака загальної користі від розміщених матеріалів на благо суспільству, а до завдань соціальної реклами було віднесено вимогу привертати увагу громадськості до

вирішення тієї чи іншої соціально значущої проблеми і стимулювати зміну в поведінці суспільства або у відношенні до даного питання [7].

Після Другої світової війни рекламна діяльність Ради поширилася на більшість сфер соціального життя США. Вона налагодила механізми тісної співпраці з різними державними установами та благодійними організаціями. До вирішення гострих суспільних проблем залучались фахівці різних напрямків діяльності, в тому числі і творчих професій. Як приклад результативності такої співпраці стало створення одного з найвідоміших соціальних рекламних персонажів – ведмедика Смокі (Smokey Bear). Цей образ став ефективним засобом попередження про небезпеку лісових пожеж. Успіх ведмедя Смокі – доказ того, що ті ж інструменти, які використовуються для продажу товарів або послуг: персонажі мультфільмів, помітні фрази і емоційні гасла – можуть бути використані для набагато більш важливих і серйозних цілей.

Використання соціальної реклами в управлінні соціальним розвитком стало характерною рисою системи державного управління для низки європейських держав. При уряді Великобританії, наприклад, ще з 1946 р. існує Центральний офіс інформації (COI) – незалежний маркетинговий центр, цілі якого – координація діяльності урядових структур у галузі комунікацій і взаємодія з рекламними агентствами. Один з найважливіших принципів діяльності COI полягає в тому, що він не є політичною структурою [2, с. 7]. Реклама замовляється урядом і фінансується з його бюджету. Інше вирішується саморегулюванням рекламної індустрії. Влада не намагається змусити ЗМІ розміщувати соціальну рекламу безкоштовно. Те ж стосується і взаємодії з рекламними агентствами: COI не зобов'язує їх працювати безкоштовно, але і не платить підвищених гонорарів, орієнтуючись на стандартні і ринкові розцінки. COI для медіа-ринку – такий же клієнт, як будь-яка інша комунальна або комерційна компанія. Єдиний “бонус” – особливий престиж, пов'язаний з роботою за замовленням уряду.

Для вивчення досвіду державного управління соціальною рекламою представляє особливий інтерес Німеччина. На відміну від більшості розвинутих країн, тут не існує окремого закону або іншого директивного документу, який би регулював випуск і квоти соціальної реклами. Не існує також закону про рекламу, де б згадувався термін “соціальна реклама”. Але в Німеччині всі компанії, що відносяться до рекламної індустрії, об'єднані в одну головну організацію, засновану ще в 1949 р. – “Центральний союз німецької реклами” (ZAW). До складу цього союзу входять об'єднання, члени яких займаються рекламою всіх сфер життєдіяльності. На основі вивчення рекламного ринку вони розробляють зразки реклами, займаються їх оформленням і просуванням відповідної продукції. Основна мета даної організації – координація діяльності всіх структур рекламної індустрії. Центральний союз також є представником інтересів рекламної індустрії в усіх інших сферах суспільного життя. І саме Центральний союз німецької реклами має можливість постійного діалогу з представниками виконавчої і законодавчої влади, в особі Бундестагу, федерального уряду і далі в особі земельних законодавчих і виконавчих органів управління. Таким чином, певна рекламна компанія замовляється урядом, і замовлення направляється в Центральний союз німецької реклами, який далі сам координує та визначає реалізацію даного замовлення [3, с. 25].

Треба окремо зазначити, що відсутність законодавчого декларування на користь соціальної реклами не є перешкодою державного замовлення на просування соціальних ініціатив в інформаційному просторі Німеччини.

Історично склалося, що носіями професійної соціальної роботи як виду діяльності відповідно до соціального законодавства країни є як державні, так і недержавні організації, приватні особи. Варто відмітити, що німецька політика максимально орієнтована саме на недержавну ініціативу, стимулює її прояв у сфері соціальної роботи з населенням. Німецькі закони припускають делегування повноважень у реалізації будь-якого із завдань соціальної політики та праці організаціям, готовим їх вирішувати компетентно і ефективно. При цьому фінансові відносини між державою і недержавними організаціями розглядаються як відносини партнерів і інвесторів. Держава фінансує до 75 % витрат на здійснення соціального проекту, актуального для держави і суспільства. Такий підхід особливо проглядається і в управлінні соціальною рекламою [2, с. 13].

Досліджуючи закордонний досвід державного управління соціальною рекламою, корисно врахувати досвід Російської Федерації. Він представляє особливий інтерес. Спільне минуле та схожий сучасний стан реформування суспільства, для якого характерні пошуки оптимальної моделі державного управління, дозволяють нам побачити позитивне і творчо використати цікаві напрацювання росіян у нашій державі з урахуванням українських реалійі.

Реклама, за ознаками схожа із соціальною, існувала ще за часів Російської імперії у вигляді інформації про стихійні лиха і містила заклики про надання допомоги постраждалим. Також у газетах і журналах зустрічаємо звернення про створення або надання допомоги притулкам для сиріт, будинкам інвалідів; прохання про створення та функціонування музеїв, шкіл тверезості та інших культурних і соціальних проектів. Соціальна реклама в цьому випадку зазвичай оформлювалась у вигляді оголошень публічного характеру і тільки зрідка – у вигляді афіш і плакатів.

Соціальна реклама як засіб виховання і непрямого ідеологічного впливу активно використовувалася і в Радянському Союзі. Її форми були достатньо різноманітні, вони варіювали від невеликих табличок до гігантських гасел, транспарантів та електронних табло. Однак у більшості випадків тексти соціальної реклами за змістом були схожі, невиразні й однотипні. У країні в той період скрізь з'являлися звернення такого змісту: “Хлеб – наше богатство”, “Мы – за мир”, “Берегите лес от пожара”, “Мойте руки перед едой”, “Экономьте тепло и свет”. Було популярним і широко використовувалося не достатньо зрозуміле загалом гасло “Экономика должна быть экономной”.

У сучасній Росії соціальна реклама з'явилася на початку 1990-х рр. Вона відразу ж поширилася на раніше нетрадиційні для цих цілей такі засоби реклами, як радіо і телебачення. Невипадково, що в цей же час починає широко використовуватись і термін “соціальна реклама”, а його автором називають директора з громадських зв'язків Першого каналу російського телебачення Ігоря Буренкона [5].

Характерним для розвитку соціальної реклами в Росії стало те, що вона з самого початку була достатньо чітко інституалізована. Так, перші резонансні рекламні компанії соціального змісту організувала Громадська рекламна рада, яка виникла в Москві в 1992 р. при активній підтримці місцевої влади. Одним з перших подібних заходів була кампанія “Позвони родителям”. До ради на добровільній основі увійшли редакції газет: “Комсомольская правда”, “Семья”, “Труд”, “Вестник благотворительности”, телекомпанії: НТВ, “Останкино”, МТК, радіостанції “Європа плюс”, “Маяк”, “Радио России”, “Эхо Москвы”, громадські організації: Жіночий ліберальний фонд, Московський фонд милосердя та здоров'я, благодійний фонд “Причастность”. Метою ради було створення єдиного рекламного продукту із

соціальної проблематики. При цьому принципова позиція партнерів ради полягала в тому, щоб не ставити своєї марки на рекламній продукції. Члени та інформаційні партнери ради, яким була близька ідея тієї або іншої соціальної рекламної кампанії, надавали для неї місце на смузі і ефірний час. Добрими зразками співпраці держави і громадської ради стали рекламні проекти, пов'язані з проблемами захисту дітей, охорони здоров'я та навколишнього середовища, з пропагандою різних соціальних проектів на державному регіональному та місцевому рівнях [4, с. 36].

І все ж таки звертає на себе увагу той факт, що в цілому найбільш активними суб'єктами соціальної реклами в Росії є держава і некомерційні організації, а відносно низький рівень участі соціально орієнтованих бізнес-організацій у цій важливій для суспільства справі значною мірою обумовлений особливостями її нормативно-правової бази. Її рівень на сьогоднішній день не відповідає вимогам часу і стримує розвиток соціальної реклами.

Таким чином, запропонований для аналізу досвід упровадження соціальної реклами в зарубіжних країнах представляє інтерес для українських науковців і практиків. Задіяні в цьому процесі інструменти інформаційного супроводження діяльності держави та її партнерів у вигляді громадських організацій та приватних підприємств по вирішенню актуальних проблем соціального розвитку знайшли своє використання в соціальному житті розвинутих країн світу. Використання їх досвіду, проаналізованого науковцями і практиками з метою запровадження кращих практик на українському ґрунті, забезпечить успішність процесу реформування системи державного управління в Україні.

Література:

1. Бульба В. Г. Соціальні функції держави : монографія / В. Г. Бульба. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2011. – 264 с.
2. Грицюта Н. Етичні регулятиви соціальної реклами в країнах ЄС / Н. Грицюта // Наукові записки Інституту журналістики. – 2010. – Т. 40. – С. 6–14.
3. Курбан О. Соціальна реклама: держзамовлення, ринок маркетингових комунікацій чи сфера громадянської відповідальності суспільства? / О. Курбан // Дзеркало тижня. – 2007. – С. 26–28.
4. Плетнева Н. А. Классификация инструментов системы маркетинговых коммуникаций социальной сферы / Н. А. Плетнева // Маркетинг в России и за рубежом. – 2008. – № 1. – С. 35–45.
5. Ромат Е. В. Реклама : учебник для вузов / Е. В. Ромат. – 7-е вид. – СПб. : Питер, 2008. – 131 с.
6. Ромат Е. В. Соціальна реклама / Е. В. Ромат // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / НАДУ при Президентові України ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – Т. 4 : Галузеве управління / наук.-ред. кол. : М. М. Іжа (співгол.), В. Г. Бодров (співгол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – С. 589.
7. Слушаєнко В. Є. Соціальна реклама : світовий досвід та українські реалії [Електронний ресурс] / В. Є. Слушаєнко, Л. О. Гірієвська. – Режим доступу : www.nbuv.gov.ua/portal/Natural/VKPI/Soc/2009_4/Slyshaenko,%20GirievskayaPdf.
8. Tucker C. Social Advertising [Електронний ресурс] // Management Science, 2011. – 57 (5). – Режим доступу : http://ebusiness.mit.edu/research/papers/2012.02_Tucker_Social%20Advertising_306.pdf.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Андронов В. А.* проректор з наукової роботи – начальник науково-дослідного центру Національного університету цивільного захисту України, д.т.н., проф., м. Харків
- Білосорочка О. В.* студентка 5 курсу магістерської підготовки за спеціальністю “Економіка підприємства” Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова, м. Харків
- Білосорочка С. І.* провідний спеціаліст бібліотечного відділу ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Бордіян Я. І.* аспірант кафедри політичних наук та філософії ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Бублій М. П.* доцент кафедри економіки праці та управління персоналом ХарPI НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Бульба В. Г.* декан факультету підготовки магістрів державного управління ХарPI НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Варивода Є. О.* доцент кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки Національного університету цивільного захисту України, к.геогр.н., доц., м. Харків
- Гацутіна О. Е.* аспірант кафедри філософії та психології ДонДУУ, м. Донецьк
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Горецький А. І.* здобувач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Дегтяр А. О.* професор кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Дипко С. С.* аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків
- Дідок Ю. В.* доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ, к.вет.н., доц., м. Харків
- Дорошенко В. С.* Українська академія наук, к.і.н., м. Київ
- Дяченко Н. П.* аспірант кафедри політичної аналітики та прогнозування НАДУ, м. Київ
- Жадан О. В.* доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарPI НАДУ, к.е.н., доц., м. Харків
- Карамішев Д. В.* завідувач кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Клімушин П. С.* доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ХарPI НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Коваленко А. В.* здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків
- Коробов О. І.* здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, м. Харків
- Костенко В. О.* здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Костюк В. О.* заступник декана з навчальної роботи факультету економіки та підприємництва, доцент кафедри міської і регіональної економіки ХНУМР імені О. М. Бекетова, к.е.н., м. Харків
- Кошкін А. О.* аспірант кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ, м. Харків
- Кротов В. Д.* слухач факультету магістерської підготовки ХарPI НАДУ, м. Харків
- Кулик О. М.* докторант кафедри державної політики та управління політичними процесами НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Ларіна Н. Б.* перший заступник директора Інституту підвищення кваліфікації керівних кадрів, доцент кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, к.пед.н., м. Київ
- Лунячек В. Е.* професор кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ, д.пед.н., проф., м. Харків

- Медвідь М. М.* докторант науково-дослідного центру Академії внутрішніх військ МВС України, к.е.н., с.н.с., м. Харків
- Мельниченко В. О.* учасник Всеукраїнського конкурсу-захисту науково-дослідницьких робіт учнів-членів Малої академії наук України (відділення “Економіка”), м. Харків
- Мельниченко О. А.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Муркович Л. І.* здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Надточій А. О.* ст. викл. кафедри управління персоналом і економіки праці ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Нарожний С. М.* слухач факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Неділько А. І.* здобувач, інспектор центру по роботі з іноземними громадянами Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка, м. Полтава
- Оверчук Л. П.* здобувач наукового ступеню кандидата наук з державного управління, ДЗ “Український науково-практичний центр екстреної медичної допомоги та медицини катастроф МОЗ України”, м. Київ
- Онищенко Ю. М.* викладач кафедри захисту інформації факультету підготовки фахівців для підрозділів боротьби з кіберзлочинністю та торгівлею людьми ХНУВС, м. Харків
- Орлов О. В.* завідувач кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Парамонов А. О.* аспірант кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Паутова Т. О.* заступник декана гуманітарного факультету, доцент кафедри державного управління і права Полтавського національного технічного університету імені Юрія Кондратюка, к.держ.упр., м. Полтава
- Садковий В. П.* ректор Національного університету цивільного захисту України, к.психол.н., проф., м. Харків
- Сакалюк О. О.* в.о. доцента кафедри управління освітніми закладами та державної служби Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний національний університет імені К. Д. Ушинського”, к.пед.н., м. Одеса
- Сергієнко М. Г.* доцент кафедри права та євроінтеграції ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Статівка Н. В.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Степаненко С. В.* докторант Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Тарабукіна І. І.* директор Департаменту соціальних послуг Міністерства соціальної політики України, м. Київ
- Теодорович Д. О.* аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Торган М. М.* доцент кафедри управління освітніми закладами та державної служби Державного закладу “Південноукраїнський національний педагогічний університет імені К. Д. Ушинського”, к.пед.н., м. Одеса
- Труш О. О.* професор кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Федорчук Є. Д.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Федченко О. В.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Фоміцька Н. В.* професор кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Халавка Т. Б.* аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Шевченко О. М.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Якимчук А. Ю.* докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування НУВГП, к.е.н., м. Рівне

CONTRIBUTORS

- Andronov V. A.* Vice Rector on Scientific Work – Head of Scientific-Research Centre, National University of Civil Defence of Ukraine, Doctor of Technical Sciences, Full Professor, Kharkiv
- Bilosorochka O. V.* Master student, “Economics and Entrepreneurship” speciality, O.M. Beketov National University of Urban Economy, Kharkiv
- Bilosorochka S. I.* Leading specialist of library department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Bordiian Ya. I.* Postgraduate student of Political Sciences and Philosophy Department, Lviv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Lviv
- Bublii M. P.* Associate Professor of Labor Economy and Personnel Management Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Bulba V. H.* Dean of MPA Training Faculty, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Diachenko V. V.* Postgraduate student of Political Analytics and Prognostication Department, National Academy of Public Administration, Kyiv
- Didok Yu. V.* Associate Professor of Public Administration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Veterinary Science, Associate Professor, Kharkiv
- Diehtiar A. O.* Professor of Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Doroshenko V. S.* National Academy of Sciences of Ukraine, PhD in History, Kyiv
- Dypko S. S.* Postgraduate student of Economic Policy and Management Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
- Fedchenko O. V.* Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
- Fedorchuk Ye. D.* Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
- Fomitska N. V.* Professor of Public Administration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Hashutina O. E.* Postgraduate student of Philosophy and Psychology Department, Donetsk State University of Management, Donetsk
- Honcharenko M. V.* Associate Professor of Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Horetskyi A. I.* Seeker of a PhD degree, Supervisory-Preventive Activity Department, National University of Civil Defence of Ukraine, Kharkiv
- Karamyshev D. V.* Head of Social and Humanitarian Policy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Khalavka T. B.* Postgraduate student of European Integration Department, Odesa Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Odesa

- Klimushyn P. S.* Associate Professor of Information Technologies and Administration Systems Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Technology, Associate Professor, Kharkiv
- Korobov O. I.* Seeker of a PhD degree, Political Science and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
- Koshkin A. O.* Postgraduate student of Law and European Integration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
- Kostenko V. O.* Seeker of a PhD degree, Public Administration and Local Government Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Dnipropetrovsk
- Kostiuk V. O.* Deputy Dean on Academic Affairs of Economics and Entrepreneurship Faculty, Associate Professor of Urban and Regional Economics Department, O.M. Beketov National University of Urban Economy, PhD in Economics, Kharkiv
- Kovalenko A. V.* Seeker of a PhD degree, Regional Development and Local Government Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
- Krotov V. D.* Master student of MPA-training faculty (group 3-11), Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
- Kulyk O. M.* Doctoral student of State Policy and Political Processes Management Department, National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Kyiv
- Larina N. B.* Prime Deputy Director of Institute for In-Service Training for Senior executives, Associate Professor of Parliamentarism and Political Management Department, National Academy of Public Administration, PhD in Education, Kyiv
- Luniachek V. E.* Professor of Social and Humanitarian Policy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Doctor of Education, Full Professor, Kharkiv
- Medvid M. M.* Doctoral student of Methodological Center, Academy of Interior Troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, PhD in Economics, senior scientific associate, Kharkiv
- Melnychenko O. A.* Professor of Economic Policy and Management Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Doctor of Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Melnychenko V. O.* Participant of All-Ukrainian Contest-defense of student research works by members of Junior Academy of Sciences of Ukraine (Economic Department), Kharkiv
- Murkovych L. I.* Seeker of a PhD degree, Public Administration and Local Government Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Dnipropetrovsk
- Nadtochii A. O.* Senior lecturer of Personnel Management and Labor Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Narozhnyi S. M.* Master student of MPA-training faculty, group 3-92, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
- Nedilko A. I.* Seeker of a PhD degree, Inspector of Centre for Work with Foreign Citizens, Poltava National Technical Yuriy Kondratyuk University, Poltava
- Onyshchenko Yu. M.* Lecturer of Informational Security Department, Training Specialists for Prevention of Cybercrime and Human Trafficking Faculty, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv

<i>Orlov O. V.</i>	Head of Information Technologies and Administration Systems Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
<i>Overchuk L. P.</i>	Seeker of a PhD degree in Public Administration, State Institution “Ukraine Research-Practice Centre for Emergency and Disaster Medicine of the Ministry of Health of Ukraine”, Kyiv
<i>Paramonov A. O.</i>	Postgraduate student of Political Science and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
<i>Pautova T. O.</i>	Deputy Dean of Humanities Department, Associate Professor of Public Administration and Law Department, Poltava National Technical Yuriy Kondratyuk University, PhD in Public Administration, Poltava
<i>Sadkovyi V. P.</i>	Rector of National University of Civil Defence of Ukraine, PhD in Psychology, Full Professor, Kharkiv
<i>Sakaliuk O. O.</i>	Acting Associate Professor, Administration of Educational Institutions and Civil Service Department, State Institution “South Ukrainian National Pedagogical University named after K.D. Ushynsky”, PhD in Education, Odesa
<i>Serhiienko M. H.</i>	Associate Professor of Law and European Integration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Kharkiv
<i>Shevchenko O. M.</i>	Postgraduate student of Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Kharkiv
<i>Stativka N. V.</i>	Professor of Personnel Management and Labor Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
<i>Stepanenko S. V.</i>	Doctoral student, Institute on Public Administration and Local Government Issues, National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Kyiv
<i>Tarabukina I. I.</i>	Director of Social Services Department of the Ministry of Social Policy of Ukraine, Kyiv
<i>Teodorovych D. O.</i>	Postgraduate student of Economics and Regional Economic Policy Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, Dnipropetrovsk
<i>Torhan M. M.</i>	Associate Professor, Administration of Educational Institutions and Civil Service Department, State Institution “South Ukrainian National Pedagogical University named after K.D. Ushynsky”, PhD in Education., Odesa
<i>Trush O. O.</i>	Professor of Law and European Integration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
<i>Varyvoda Ye. O.</i>	Associate Professor of Labor Protection and Anthropogenic-ecological Safety Department, National University of Civil Defence of Ukraine, PhD in Geography, Associate Professor, Kharkiv
<i>Yakymchuk A. Yu.</i>	Doctoral student of Public Administration and Local Government Department, National University of Water Management and Nature Resources Use, PhD in Economics, Rivne
<i>Zhadan O. V.</i>	Associate Professor of Personnel Management and Labor Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration, PhD in Economics, Associate Professor, Kharkiv

ЗМІСТ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	3
<i>Карамішев Д. В.</i> Загальнообов’язкове державне соціальне медичне страхування в Україні: від соціального діалогу до суспільного консенсусу	3
<i>Луначек В. Е., Мельниченко О. А., Мельниченко В. О.</i> Паліативна допомога населенню: сутність, елементи, напрями розвитку	10
<i>Орлов О. В., Онищенко Ю. М.</i> Міжнародна співпраця у сфері боротьби з кіберзлочинністю	17
<i>Білосорочка С. І.</i> Соціально-психологічні методи державного управління: узагальнення основних понять	23
<i>Дорошенко В. С.</i> Політика в інтересах народу – запорука ефективного державотворення	29
<i>Жадан О. В.</i> Оцінка стану державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні представниками сторін соціального діалогу	34
<i>Клімушин П. С.</i> Удосконалення інституційної структури регулювання електронних комунікацій і послуг	42
<i>Ларіна Н. Б.</i> Комунікативна та інформаційна діяльність політичної опозиції за допомогою засобів масової інформації	48
<i>Паутова Т. О., Неділько А. І.</i> Сутність публічного управління на місцевому рівні в Україні	54
<i>Сергієнко М. Г.</i> Реалізація державної політики у сфері створення страхового фонду документації для збереження документів на об’єкти культурної спадщини	60
<i>Степаненко С. В.</i> Фактори інвестування та інвестиційний клімат регіонів у контексті загальноекономічного розвитку України	69
<i>Якимчук А. Ю.</i> Системний підхід до реалізації державного регулювання збереження біорізноманіття	77
<i>Коробов О. І.</i> Формування позитивного іміджу Президента України: вдосконалення форм і методів	82
<i>Кротов В. Д.</i> Пріоритетні напрями впровадження автоматизації в управлінську діяльність Збройних Сил України	88
<i>Парамонов А. О.</i> Структура та механізм галузевих перетворень з позиції становлення оптимальної моделі сталого розвитку регіону	95
<i>Федорчук Є. Д.</i> Контроль у сфері транспорту як функція державного управління	99
<i>Халавка Т. Б.</i> Визначення дефініції “національна меншина” як об’єкта державної етнонаціональної політики	104
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	111
<i>Бульба В. Г., Тарабукіна І. І.</i> Державне управління реформуванням системи надання соціальних послуг	111
<i>Дегтяр А. О., Нарожний С. М.</i> Моделі взаємодії держави та бізнесу в сучасному світі	116
<i>Статівка Н. В.</i> Регулювання взаємозв’язку між продуктивністю праці та заробітною платою в аграрному секторі	123
<i>Бублій М. П.</i> Управління персоналом як процес створення та вдосконалення структурних елементів системи управління банківською установою	132
<i>Костюк В. О., Білосорочка О. В.</i> Факторний аналіз чистого прибутку водопровідного підприємства	139
<i>Кулик О. М.</i> Структурно-функціональний механізм реалізації державної сімейної політики в Україні	144

<i>Надточій А. О.</i> Напрями реформування організаційно-економічного механізму функціонування системи охорони здоров'я в Україні	152
<i>Фоміцька Н. В., Шевченко О. М.</i> Результативність діяльності органів державного фінансового контролю в Україні: проблеми оцінки	161
<i>Бордіян Я. І.</i> Вирішення проблем соціального сирітства	168
<i>Горецький А. І.</i> Формування механізмів удосконалення державної політики розвитку рекреаційного туризму	176
<i>Дипко С. С.</i> Механізм залучення ресурсів для реалізації соціальних проєктів як складова державного регулювання ресоціалізації засуджених неповнолітніх	180
НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	187
<i>Гончаренко М. В.</i> Проблемні аспекти формування місцевих бюджетів розвитку	187
<i>Дяченко Н. П.</i> Методологічне забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування	194
<i>Коваленко А. В.</i> Узагальнення наукової думки щодо контролю органів місцевого самоврядування у сфері захисту прав споживачів	199
<i>Муркович Л. І.</i> Шляхи активізації самоуправлінської діяльності територіальної громади в умовах демократизації суспільства	204
<i>Теодорович Д. О.</i> Стан і перспективи застосування сучасних механізмів розвитку територій у діяльності органів місцевого самоврядування: туристичний аспект	212
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	218
<i>Медвідь М. М.</i> Особливості взаємодії центрів зайнятості з вербувальними підрозділами військових формувань і правоохоронних органів спеціального призначення та шляхи її вдосконалювання	218
<i>Сакалюк О. О.</i> Структура професійної діяльності та її відображення в педагогічному менеджменті	224
<i>Торган М. М.</i> Аналіз сучасних підходів до моніторингу управлінської діяльності керівників навчальних закладів	230
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА	236
<i>Андронов В. А., Варивода С. О.</i> Державні механізми забезпечення екологічної оцінки у сфері запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій	236
<i>Дідок Ю. В.</i> Вплив міжнародних норм і стандартів на формування державної ветеринарної політики в Україні	244
<i>Садковий В. П.</i> Державне регулювання проблеми підготовки фахівців у сфері цивільного захисту провідних країн світу	251
<i>Труш О. О., Кошкін А. О.</i> Системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів)	256
<i>Гашиутіна О. Е.</i> Актуальні проблеми інтеграції науково-технічної сфери України у світовий та європейський науково-технічний простір	262
<i>Костенко В. О.</i> Наслідки сучасної біосферно-екологічної кризи в Україні та перспективи її розв'язання в контексті європейської інтеграції	267
<i>Оверчук Л. П.</i> Державне регулювання імплементації європейського досвіду технічних регламентів щодо виробів медичного призначення в умовах реформування галузі охорони здоров'я	274
<i>Федченко О. В.</i> Соціальна реклами як ресурс реалізації завдань державної політики: досвід зарубіжних країн	282
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	287

CONTENTS

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE	3
<i>Karamyshev D. V.</i> Obligatory state social medical insurance in Ukraine: from social dialogue to public consensus	3
<i>Luniachek V. E., Melnychenko O. A., Melnychenko V. O.</i> Palliative care: essence, elements, tendency in development	10
<i>Orlov O. V., Onyshchenko Yu. M.</i> International cooperation in fighting cybercrime	17
<i>Bilosorochka S. I.</i> Socio-psychological methods of public administration: generalization of basic concepts	23
<i>Doroshenko V. S.</i> Policy in social interests is guarantee for effective state formation	29
<i>Zhadan O. V.</i> Evaluation of state regulation in socio-labor relations in Ukraine by representatives of social dialogue parties	34
<i>Klimushyn P. S.</i> Improvement of institutional structure in electronic communications and services regulation	42
<i>Larina N. B.</i> Communicative and informative activity of political opposition by mass media	48
<i>Pautova T. O., Nediilko A. I.</i> Essence of public administration at local level in Ukraine	54
<i>Serhiienko M. H.</i> State policy realization in insurance fund of documentation for documents preservation of cultural heritage objects	60
<i>Stepanenko S. V.</i> Factors of investing and investment climate of regions in macroeconomic development of Ukraine	69
<i>Yakymchuk A. Yu.</i> Systems approach to realization of state regulation in biodiversity maintenance	77
<i>Korobov O. I.</i> Positive image formation of the President of Ukraine: improvement of forms and methods	82
<i>Krotov V. D.</i> Priority directions in implementation of automation in managerial activity of Armed Forces of Ukraine	88
<i>Paramonov A. O.</i> Structure and mechanism of industrial transformations from position for optimal model formation of constant development in region	95
<i>Fedorchuk Ye. D.</i> Control over transport as function of public administration	99
<i>Khalavka T. B.</i> Definition of “national minority” as object of state ethnological policy	104
STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES	111
<i>Bulba V. H., Tarabukina I. I.</i> Public administration by reformation of social services system	111
<i>Diehtiar A. O., Narozhnyi S. M.</i> Models of interaction between state and business in modern world	116
<i>Stativka N. V.</i> Regulation of interconnection between labor productivity and wages in agrarian sector	123
<i>Bublii M. P.</i> Personnel management as process for formation and improvement of structural elements in banking institution management system	132
<i>Kostiuk V. O., Bilosorochka O. V.</i> Factor analysis of net profit in water enterprise	139
<i>Kulyk O. M.</i> Structural-functional mechanism of state family policy implementation in Ukraine	144

<i>Nadtochii A. O.</i> Tendency in reformation of organization-economic mechanism of health protection system in Ukraine	152
<i>Fomitcka N. V., Shevchenko O. M.</i> Effectiveness of state financial control bodies activity in Ukraine: problems in evaluation	161
<i>Bordian Ya. I.</i> Problem-solving of social orphanage	168
<i>Horetskyi A. I.</i> Formation of mechanisms for state policy improvement in recreation tourism development	176
<i>Dypko S. S.</i> Mechanism of getting resources for social projects realization as component of state regulation of convicted juveniles resocialization	180
DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE	187
<i>Honcharenko M. V.</i> Problem aspects of local development budgeting	187
<i>Diachenko N. P.</i> Methodological provision with information-analysis activity of state power and local government bodies	194
<i>Kovalenko A. V.</i> Generalization of scientific opinion on control over local government bodies in protection of consumers	199
<i>Murkovych L. I.</i> Ways to promote self-government activity of territorial community in democratization	204
<i>Teodorovych D. O.</i> Condition and prospects of current mechanisms in development of territories in local government bodies activity: tourist aspect	212
PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE	218
<i>Medvid M. M.</i> Features of interaction between employment centers and recruiting departments of military formations and law-enforcement bodies of special purpose, ways of its improvement	218
<i>Sakaliuk O. O.</i> Structure of professional activity and its representation in pedagogical management	224
<i>Torhan M. M.</i> Analysis for current approaches to monitoring of heads' managerial activity in educational institutions	230
FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY	236
<i>Andronov V. A., Varyvoda Ye. O.</i> State mechanisms of environmental evaluation in prevention and elimination of consequences of emergencies	236
<i>Didok Yu. V.</i> International veterinary-sanitary policy	244
<i>Sadkovyi V. P.</i> State regulation of issue on expert training in civil defence of leading countries in world	251
<i>Trush O. O., Koshkin A. O.</i> Systems of support for public authorities' decision-making in emergencies (incidents)	256
<i>Hashutina O. E.</i> Actual problems of integration in scientific-technical sphere of Ukraine into world and European scientific-technical area	262
<i>Kostenko V. O.</i> Results of current biospheric-ecological crisis in Ukraine and prospects of its resolution within European integration	267
<i>Overchuk L. P.</i> State regulation for European experience implementation of technical regulations on medical products in health protection reformation	274
<i>Fedchenko O. V.</i> Social advertisement as resource for state policy implementation: experience in foreign countries	282
CONTRIBUTORS	287

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 4 (43)

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України, свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р., та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

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

Редактор *Т. В. Кузнякова*
Коректор *Т. В. Кузнякова*
Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 29.12.2013. Формат 60x90^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 18,5. Обл.-вид. арк. 20,5. 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: auka@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ "Оберіг".
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.