

ISSN 1727-6667

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

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 1 (44)

Харків
Видавництво *ХарРІ НАДУ*
“Магістр”
2014

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., проф. **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 Президентіві України, протокол № 4/192-6 від 15 квітня 2014 р.

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

Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2014. – Вип. 1 (44). – 380 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”, 2014. – Issue 1 (44). – 380 p.

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

For scientists, researchers, public servants, local officials, and for everyone interested in modern problems of public administration.

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

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК351

В. Е. ЛУНЯЧЕК

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ТЕОРІЇ УПРАВЛІННЯ ОСВІТОЮ: ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД ЗА ПЕРІОД ХVІІІ – ПОЧАТОК ХХ ст.

Надано історичний огляд розвитку теорії управління освітою в Україні за період ХVІІІ – поч. ХХ ст., у той час коли її сучасна територія знаходилася у складі інших держав, у тому числі Річі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперій. Наведені матеріали дозволяють зрозуміти передумови становлення системи управління освітою в Україні в радянський період і період незалежності.

Ключові слова: Австро-Угорська імперія, керівні кадри, Річ Посполита, Російська імперія, система освіти України, теорія управління освітою.

The paper provides a historical survey of the development of the education management theory in Ukraine over the period from the XVIII to early XX centuries when its current territory was part of other states including the Polish-Lithuanian Commonwealth and the Dual Monarchy. The materials provided herein help understand the prerequisites for establishing the system of education management in Ukraine in the Soviet period and during the years of independence.

Key words: the Dual Monarchy, managerial personnel, the Polish-Lithuanian Commonwealth, the Russian Empire, education system of Ukraine, education management theory.

Загальновідомо, що теорія управління сформувалася в сучасній її інтерпретації в ХХ ст. Роль управління в розвитку людської цивілізації є надзвичайно високою, що простежується в багатьох оригінальних джерелах протягом тисячоліть. Одним зі складових цього процесу є управління освітніми системами, роль яких в умовах формування суспільства, побудованого на знаннях, суттєво зросла. Таким чином, дослідження розвитку теорії управління в історичному контексті є надзвичайно актуальним, бо дозволяє зрозуміти передумови становлення сучасної теорії управління освітою як ключового чинника успішної модернізації системи освіти в Україні.

Питання розвитку теорії управління освітою є окремим специфічним напрямом наукових досліджень. Переважна більшість науковців сьогодні розглядають історію розвитку педагогічної думки, практично не приділяючи уваги організаційно-управлінській складовій функціонування освітніх систем.

Серед таких робіт можна виділити працю О. Любар та інших, що присвячена історії української школи і педагогіки [6]. Ґрунтовно історія педагогіки в Україні висвітлена В. Мосіяшенко та ін. Особливість цієї роботи полягає у спробі розглянути історію української педагогіки через діяльність осіб, що є визнаними авторитетами в цій царині [7].

До праць, що розглядають становлення теорії управління в освітніх системах, можна віднести роботу І. Камневої, яка в тому числі розглянула і період XIX – початку XX ст., значну увагу приділив М. Весселю – істориком і теоретиком громадського училищезнавства в Російській імперії [3]. Окремі аспекти розвитку управління освітою висвітлено Д. Латишиною [4].

Виходячи з періодизації, запропонованої Л. Прокопенком період що розглядається, відноситься до третього етапу в розвитку управління освітою, який охоплює другу половину XVIII – початок XX ст. [9]. Взагалі слід акцентувати увагу на роботах цього автора, який ґрунтовно дослідив розвиток державної освітньої політики в Україні саме в її державно-управлінському аспекті. Особлива увага Л. Прокопенком звертається на освітню політику Російської й Австрійської імперій у цей період, реалізацію державної кадрової політики у сфері освіти [8].

Разом із тим аналіз наукової літератури за тематикою, що висвітлюється, доводить недостатню відпрацьованість відповідного предметного поля, що повинно спонукати до подальших наукових пошуків у цьому напрямі.

Метою цієї роботи є висвітлення основних тенденцій у розвитку теорії управління освітою за період XVIII – початку XX ст. як передумови розвитку освітнього менеджменту на пострадянському просторі у XX – XXI ст.

Особливості розвитку теорії управління в період, що розглядається, обумовлений тим, що протягом кількох віків окремі частини території сучасної України входили до складу Річі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперій та інших державних утворень. Процеси у формуванні систем управління освітою на цих теренах суттєво відрізнялися. Більше того, вони мали другорядний характер поряд із проблемами збереження національної ідентичності через збереження національної школи.

Україна вже у XVIII ст. мала досить розгалужену систему освіти, яка ґрунтовно висвітлена в науковій літературі. У цей період на управління навчальними закладами суттєво впливали церковні ієрархи. С. Сірополко, висвітлюючи діяльність Чернігівського колегіуму, пише, що керівництво ним належало місцевому архієреєві, але на основі наказу Св.Синоду від 21 липня 1721 р. Чернігівський колегіум і Київська Академія мали право звертатися до спеціальної контори для управління школами і друкарнями [10, с. 170].

Роботи, які висвітлювали окремі питання управління освітою, з'являються в XVIII ст. і є епізодичними. На території Російської імперії, це, наприклад, робота М. Ломоносова “Регламент московських гімназій” (1754 р.), де автор, розглядаючи питання прийому на навчання, його змісту і атестації гімназистів, доводив, що знання не є цінністю самі по собі, для цього потрібна спеціальна організація діяльності вихованців [2].

Слід звернути увагу на реформу народного шкільництва на Галичині в 1774 р. (у цей період Галичина належить Австрії). Для управління народним шкільництвом на цій території утворено 1776 р. у Львові Крайову шкільну комісію. 22 березня 1787 р. прийнято шкільний статут. 1774 р. прийнято шкільний статут, який суттєво вплинув і на становлення освіти в Закарпатті [10, с. 507 – 508, 631].

Початок ХІХ ст. пов'язаний на території України із зусиллями інспектора народних шкіл І. Могильницького, який зробив перші кроки у праці на терені широкої народної освіти [5, с. 107].

Видатною є постать В. Каразіна, якому належить ідея створення Міністерства народної освіти (1802 р.), у діяльності якого він відіграв визначну роль, керуючи Головним управлінням училищ. В. Каразін розробляв “Предварительные правила народного просвещения”, “Предначертания университетских и академических успехов”, брав активну участь у відкритті навчальних закладів, у виданні першого в Росії педагогічного збірника “Ежемесячное сочинение об успехах народного просвещения”. Завдяки його тривалим зусиллям 17 січня 1805 р. відкрито університет у Харкові [7, с. 50; 10, с. 233].

Взагалі перша половина ХІХ ст. характеризується процесами, пов'язаними із особистим баченням системи освіти міністрами освіти того часу (О. Разумовським, О. Голіциним, О. Шишковим, С. Уваровим та ін.), серед пріоритетів яких не було питань удосконалення управління системою освіти. У цей період керівники освітніх установ часто виконували поліцейські функції.

Так, наприклад, під час царювання Миколи І (1825 – 1855 рр.) директор гімназії в Україні повинен був надавати про кожного абітурієнта таємну референцію на ім'я куратора шкільної округи про те, якої мови вживає в розмові та чи дбає про вдосконалення себе в російській мові, чи прихильно ставиться до релігії, чи, навпаки, схиляється до вільнодумства тощо. Дисципліна в школі була на першому плані [10, с. 306].

Серед видатних педагогів середини ХІХ ст., які розглядали питання управління освітою слід назвати О. Духновича, діяльність якого переважно пов'язана із Закарпаттям. Виходячи із реальних умов О. Духнович пропонує в кожному селі обирати “шкільного куратора”, який би збирав кошти на шкільний будинок, оплату вчителів і створення шкільного фонду для забезпечення сиріт і дітей незаможних батьків навчальними посібниками і приладдям [5, с. 109].

Деякі питання практичного управління освітою починають оприлюднюватись у другій половині ХІХ ст. у роботах М. Бунакова, К. Ушинського, С. Шацького, М. Корфа, М. Пирогова, Л. Толстого, Ю. Федьковича та ін.

Одним із перших питання управління навчальним закладом розглянув К. Ушинський у своїй роботі “Три елемента школы”. Він писав: “Діяльність будь-якого навчального закладу, якщо він має будь-які навчальні цілі, складається з трьох елементів, які є: адміністратори, його викладачів і свого вчителя. Ці три ключових елементів школи адміністративної діяльності, наукових та викладацьких “ може бути і є насправді в різних комбінаціях. Іноді вони більш-менш тісно, іноді

повністю розпадатися між окремими особами і часто навіть ворожою по відношенню до один одного. У практиці, питання про таке поєднання, на якому теорії має до цих пір гужовий мало уваги є, на наш погляд, одним з найбільш важливих питань у сфері громадської освіти і допускається, якщо не завжди успішно, але велика різноманітність”. К. Ушинським наводиться цікавий досвід організації управління школою у Великій Британії, Франції і Німеччині. Взагалі ж одним із провідних завдань його творчості була боротьба за радикальне перетворення вітчизняної школи [7, с. 79; 12].

Як теоретик у галузі педагогіки і організатор народної освіти увійшов в історію громадсько-педагогічного руху в Україні видатний учений, лікар М. Пирогов, який у своїх численних роботах виступав за демократизацію управління школою та шкільною системою в цілому [5, с. 122].

У статті “Школа и жизнь” (1860 р.) він писав про необхідність ліквідації розриву між школою і життям. М. Пирогов висуває вимогу єдиної народної загальноосвітньої школи для всіх станів і національностей, забезпечення наступності освіти і шкіл різних типів, починаючи з елементарної, висуває принцип колегіальності в управлінні навчальними закладами [7, с. 61 – 63]. Діяльність М. Пирогова на посаді куратора Одеського, а згодом Київського шкільного округу є прогресивними сторінками в розвитку освіти на цих територіях.

Деякі питання управління освітою розглянуті в роботах М. Тулова, який вказував, що великого зла шкільній справі завдає начальство, коли облуптує школу і вчителів різними циркулярами та інструкціями і цим сковує творчу ініціативу педагогічного колективу. Від цього збивається сама душа школи (у сучасному контексті організаційна культура – *авт.*). Він указував, що поліпшенню народної освіти допомогло б усунення всіх неосвічених і малоосвічених чиновників (наглядачів) [7, с. 67].

Окремо слід наголосити на ролі М. Корфа – відомого громадського діяча, педагога і публіциста, організатора земських шкіл (народився у м. Харкові) у розвитку управління освітою. М. Корф зробив спробу розвести функції директора навчального закладу і шкільної ради. У своїх роботах він одним із перших розробив основи педагогічного аналізу навчального процесу. Особливо слід виділити видану ним у 1873 р. роботу “Наше школьное дело. Сборник статей по училищеведению” [1, с. 428].

Слід зауважити, що діяльність М. Пирогова, К. Ушинського, М. Корфа частково припала на той період коли міністром освіти Російської імперії був Д. Толстой (від 14 квітня 1866 р. – до 24 квітня 1880 р.), діяльність якого і особисті якості досить скептично характеризувалася цими видатними педагогами [10, с. 315].

Певні положення щодо принципів управління освітою бачимо у шкільному уставі від 14 липня 1864 р., який було видано в Російській імперії і частково модернізовано 25 травня 1874 р. Цей документ визначав також основні засади шкільної кадрової політики [10, с. 348].

У другій половині XIX ст. необхідно звернути увагу на постать Ю. Федьковича, який розпочав педагогічну діяльність у 1869 р. шкільним інспектором. М. Левківський вважає, що погляди Ю. Федьковича на народне шкільництво на Буковині випереджали сучасність на цілі десятиріччя, про що свідчать його глибокі інспекторські звіти. У першому своєму звіті про стан шкіл, вчителів, місцевої шкільної ради Винницького повіту він пише: “Місцевих шкільних рад або немає, або вони не знають своїх прав і обов’язків. Інспекторами шкіл нема кого вибирати, бо придатних для цього людей бракує. Про деяких місцевих інспекторів не варто й говорити, бо вони не доросли до своєї посади. Економічний стан шкіл незадовільний. Громади не дають потрібних коштів на утримання шкіл...” [5, с. 135].

Аналіз існуючих наукових джерел свідчить, що головний акцент у розвитку системи освіти на територіях, що географічно відповідають території сучасної України протягом XVIII-XIX століть, робиться переважно на процедурах створення мережі шкіл різних типів, обговоренні питань змісту і мови навчання. Школа в цей період є елементом самоствердження імперської політики країн, яким належали певні частини території України. Щодо питань удосконалення управління освітою, то вони були неактуальними для посадовців і педагогів того часу і не знайшли глибокого висвітлення в науково-педагогічних і управлінських працях.

Певний поштовх у розвитку теорії управління освітою відбувається на початку XX ст. На це питання звертають увагу видатні науковці, письменники, педагоги і громадські діячі. Так, І. Франко наголошує на необхідності реформ середніх і вищих навчальних закладів [5, с. 139]. Організацію діяльності церковноприходської школи відображено видатною українською поетесою і громадським діячем Л. Українкою [11]. У цей період відомий поет і публіцист П. Грабовський виступає зі статтею “О развитии школьного образования в Ахтырском уезде Харьковской губернии”, де, досліджуючи документальні матеріали, статистичні звіти, губернські звіти, доказово критикує політику царату в галузі освіти [7, с. 155].

Слід звернути увагу на підготовлений у 1901 р. Міністерством освіти проект правильника для повітових шкільних рад, які на той час управляли народними школами. Згідно з тим проектом, усе керування народним шкільництвом зосереджувалося в руках директора та інспектора народних шкіл. Однак проект зустрів таку гостру критику в земських колах, що Міністерство освіти зняло з черги свій проект і вже більше не поновляло свого наміру усунути земство від народної освіти. 26 березня 1907 р. Міністерство освіти видало “Правила про шкільні кураторії” (“попечительства”) з метою притягнути місцеве населення до піклування про матеріальний добробут своєї школи та її учнів, але в Україні шкільні куратори не знайшли особливого поширення [10, с. 436–437].

Революція 1905 р. принципово не вплинула на управління середньою освітою. Міністрами освіти Російської імперії на початку XX ст. були І. Толстой, О. Кауфман, О. Шварц, Л. Кассо, П. Ігнат'єв, які обіймали свої посади нетривалий час і за виключенням П. Ігнат'єва мали досить реакційні погляди на управління системою освіти.

Значний вклад у реформування системи освіти вніс М. Завадський, педагогічна і управлінська кар'єра якого розпочиналася в Україні. Після того як у 1906 р. він став сенатором і тасмним радником і був переведений до С.-Петербургу, брав участь у роботі комісій з вироблення законопроектів і положень, що стосувалися реформи системи освіти. Ним безпосередньо було розроблено понад 20 законопроектів і положень, що лягли в основу реформи початкової та середньої школи, а також створення педагогічних інститутів з 1900 по 1917 рр. М. Завадський розробив статути навчальних закладів: гімназій, реальних училищ і педагогічних інститутів тощо [7, с. 128].

Усе зазначене сформувало передумови для розвитку теорії управління освітою в радянські часи. Разом із тим, попри проникнення ідей наукового управління на початку ХХ ст. на території, які входять сьогодні до складу України, ми не бачимо їх застосування до управління освітою того часу.

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки:

1. Становлення управління освітою в Україні у ХVІІІ – на початку ХХ ст. обумовлено геополітичними факторами того часу, зокрема ця специфіка пов'язана з ухваленням окремих частин України до складу Річі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперій.

2. Розвиток теорії управління освітою в період, що розглядається, мав другорядний характер, що пов'язано з актуальністю збереження національної ідентичності через збереження національної школи.

3. Збільшення охоплення населення України навчанням, починаючи з другої половини ХІХ ст., покликала за собою посилення уваги до питань управління освітою, що знайшли своє відображення переважно в працях видатних педагогів і організаторів освіти того часу.

4. Розвиток теорії управління в кінці ХІХ – на початку ХХ ст., пов'язаний у першу чергу із роботами Ф. Тейлора, практично не знайшов свого відображення у вітчизняних роботах з питань управління освітою.

Насамкінець, слід зазначити, що до подальших напрямків досліджень ми відносимо розгляд процесів становлення і розвитку теорії управління освітою в радянський період після 1917 р.

Література:

1. Енциклопедія освіти / АПН України ; [голов. ред. В. Г. Кремень]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
2. История развития менеджмента и теории управления образованием [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rudocs.exdat.com/docs/index-371392.html>.
3. Камнева И. Ю. Становление теории управления в образовательных системах [Электронный ресурс] / И. Ю. Камнева // Устойчивое инновационное развитие: проектирование и управление. – 2010. – Т. 6. – № 3. – Ст. 2. – С. 11–23. – Режим доступа : http://www.rpravlenie.ru/wp-content/uploads/2010/11/2_Stanovlenie-teorii-upravlenia_Kamneva.pdf.

4. *Латышина Д. И.* История педагогики (История образования и педагогической мысли) : учеб. пособие / Д. И. Латышина. – М. : Гардарики, 2006. – 603 с.
5. *Левківський М. В.* Історія педагогіки: навч.-метод. посібник. – Вид 3-є, доп. / М. В. Левківський. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 190 с.
6. *Любар О. О.* Історія української школи і педагогіки : навч. посіб. / О. О. Любар, М. Г. Стельмахович, Д. Т. Федоренко. – К. : Знання, 2006. – 447 с.
7. *Мосіяшенко В. А.* Історія педагогіки України в особах : навч. посіб. / В. А. Мосіяшенко, О. І. Курок, Л. В. Задорожна. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2005. – 266 с.
8. *Прокопенко Л. Л.* Генеза та розвиток державної освітньої політики в Україні (IX – початок XX ст.) : монографія / Л. Л. Прокопенко. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 488 с.
9. *Прокопенко Л. Л.* Становлення державного управління освітою в Україні : історико-теоретичний аспект / Л. Л. Прокопенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-2/doc/1/07.pdf>.
10. *Сірополко С.* Історія освіти в Україні / С. Сірополко. – К. : Наук. думка, 2001. – 912 с.
11. *Українка Леся.* Волинські образки. 1. Школа / Л. Українка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.l-ukrainka.name/uk/Prose/VolynObrazky.html>.
12. *Ушинский К. Д.* Три элемента школы / К. Д. Ушинский [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://az.lib.ru/u/ushinskij_k_d/text_0080.shtml.

Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.

УДК 343.98

О. В. ОРЛОВ, Ю. М. ОНИЩЕНКО

ПОПЕРЕДЖЕННЯ КІБЕРЗЛОЧИННОСТІ – СКЛАДОВА ЧАСТИНА ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто питання попередження кіберзлочинності як складової державної політики в галузі боротьби зі злочинами з використанням інформаційних технологій. Проаналізовано методи боротьби зі зловживаннями в кіберпросторі. Надано пропозиції щодо попередження кіберзлочинності в державі.

Ключові слова: кіберзлочин, кібербезпека, комп'ютерна мережа, загроза, інтернет, інформаційні технології.

The problem of cybercrime prevention as a part of public policy in fighting IT crimes has been studied. The author has analyzed methods of combating improper use in cyberspace. The author also has made suggestions to prevent cybercrime in the country.

Key words: cybercrime, cybersafety, computer network, threat, Internet, information technologies.

Сучасне інформаційне суспільство охоплює всі сфери життєдіяльності людини і держави. Але людство, поставивши собі на службу телекомунікації та глобальні комп'ютерні мережі, не передбачало, які можливості для зловживання створюють ці технології. Сьогодні жертвами злочинців, що орудують у віртуальному просторі, можуть стати не лише люди, але і цілі держави. При цьому безпека тисячі користувачів може виявитися залежно від декількох злочинців. За таких умов особливе значення набуває пошук нових можливостей забезпечення безпеки держави у зв'язку з формуванням нової сфери протиборства зі злочинністю – кіберпростору. Кількість злочинів, що здійснюються в цієї галузі, зростає пропорційно кількості користувачів комп'ютерних мереж, і, за оцінками інтерполу, темпи зростання злочинності, наприклад, у глобальній мережі інтернет, є найшвидшими на планеті.

Кіберзлочинність – неминучий наслідок глобалізації інформаційних процесів. Простота, легкість, анонімність, доступність і заощадження часу – якості, що роблять інформаційні технології привабливими для людства, – не могли не притягнути до себе уваги осіб, що здійснюють протиправну діяльність. Зі зростанням використання інформаційних технологій у різних сферах діяльності людини зростає і використання їх з метою вчинення злочинів. Це зростання також є неминучим процесом, оскільки законодавче регулювання відносин у сфері інформаційних технологій не може ні випередити їх розвиток, ні навіть йти з ним у ногу.

Проблематика попередження злочинності у сфері інформаційних технологій та кібербезпеки досить часто обговорюється фахівцями в інформаційній сфері в журналах, на конференціях, круглих столах і засобах масової інформації. Деякі аспекти попередження кіберзлочинності вивчали та обговорювали у своїх статтях С. Битко, В. Бутузов, А. Волеводз, Д. Дубов, Н. Дубова, С. Кльоцкін, В. Мілашев, М. Литвинов, В. Мохор, Т. Тропіна, В. Хахановський та інші.

Проте на даний час недостатньо ґрунтовних досліджень щодо проблем державної політики та попередження злочинів у галузі кібербезпеки.

Мета статті – дослідити та проаналізувати проблеми, які виникають при попередженні кіберзлочинності як складової державної політики в галузі боротьби зі злочинами з використанням інформаційних технологій. Надати пропозиції щодо попередження кіберзлочинності в країні.

Сьогодні у світі дослідження проблем боротьби зі злочинами в кіберпросторі приділяється значна увага, що обумовлено об'єктивними процесами розвитку інформаційно-телекомунікаційних технологій і їх впровадженням у різні сфери громадської діяльності. С. Мельник визначає кіберпростір як простір, сформований інформаційно-комунікаційними системами, в якому проходять процеси перетворення (створення, зберігання, обміну, обробки та знищення) інформації, представленої у вигляді електронних комп'ютерних даних [1].

Нині не існує скільки-небудь узагальнених даних для формування понять основних елементів характеристики кіберзлочинів. Усе ще не існує чіткого визначення поняття кіберзлочина і дискутуються різні точки зору щодо їх

класифікації. У сучасних умовах соціально-економічного розвитку злочинність в Україні стала реальністю громадського життя.

Підтвердженням зростання комп'ютерних злочинів в Україні є статистичні дані. За даними Управління боротьби з кіберзлочинністю МВС України, найбільш поширеними видами кіберзлочинів є: несанкціоноване втручання в роботу електронно-обчислювальних машин (комп'ютерів) та несанкціоновані дії з інформацією, яка ними оброблюється. За 10 місяців 2012 р. зафіксовано 44 таких втручання. За даними Державної служби фінансового моніторингу України, в 2012 р. було зареєстровано 179 спроб несанкціонованого доступу до рахунків клієнтів банків на загальну суму понад 150 млн грн, при цьому сума коштів, у подальшому знятих злочинним шляхом лише готівкою, становить 9,5 млн грн [2].

Кіберзлочинність – це злочинність у так званому “віртуальному просторі”. Віртуальний простір можна визначити як створений за допомогою комп'ютерів інформаційний простір, в якому знаходяться відомості про осіб, предметів, фактів, подій, явищ і процесів, представлені в математичному, символічному або будь-якому іншому виді і що знаходяться в процесі руху локальними і глобальними комп'ютерними мережами або відомості, що зберігаються в пам'яті будь-якого фізичного або віртуального пристрою, а також іншого носія, спеціально призначеного для їх створення, зберігання, обробки і передачі.

Конвенція Ради Європи говорить про чотири типи комп'ютерних злочини “у чистому вигляді”, визначаючи їх як злочини проти конфіденційності, цілісності і доступності комп'ютерних даних і систем:

1) незаконний доступ – ст. 2 (протиправний умисний доступ до комп'ютерної системи або її частини);

2) незаконне перехоплення – ст. 3 (протиправне умисне перехоплення не призначених для громадськості передач комп'ютерних даних на комп'ютерну систему, з неї або в її межах);

3) втручання в дані – ст. 4 (протиправне ушкодження, видалення, порушення, зміна або припинення комп'ютерних даних);

4) втручання в систему – ст. 5 (серйозна протиправна перешкода функціонуванню комп'ютерної системи шляхом введення, передачі, ушкодження, видалення, порушення, зміни або припинення комп'ютерних даних) [3].

Узагальнюючи різні точки зору, можна зробити висновок про те, що нині існують дві основні течії наукової думки.

Одна частина дослідників відносить до комп'ютерних злочинів дії, в яких комп'ютер є або об'єктом, або знаряддям посягань.

Дослідники ж другої групи відносять до комп'ютерних злочинів тільки протизаконні дії у сфері автоматизованої обробки інформації. В якості головної класифікуючої ознаки, що дозволяє віднести ці злочини у відособлену групу, виділяється спільність способів, знарядь, об'єктів посягань [4].

Іншими словами, об'єктом посягання є інформація, що обробляється в комп'ютерній системі, а комп'ютер слугує знаряддям посягання.

Зростання об'ємів інформації, комп'ютерних мереж і кількості користувачів, спрощення їх доступу до циркулюючої в мережах інформації істотно підвищує вірогідність розкрадання або руйнування цієї інформації.

Нині значущість проблеми захисту інформаційних ресурсів, у тому числі особистих, визначається такими чинниками:

- розвитком світових і національних комп'ютерних мереж і нових технологій, що забезпечують доступ до інформаційних ресурсів;
- перекладом інформаційних ресурсів на електронні носії і концентрацією їх в інформаційних системах;
- підвищенням “ціни” створюваної і накопиченої інформації, що слугує реальним ресурсом соціально-культурного і особового розвитку;
- розробкою і вдосконаленням інформаційних технологій, які можуть ефективно використовуватися кримінальними структурами.

Виділяються такі основні тенденції розвитку комп'ютерної злочинності в Україні:

- високі темпи зростання;
- корислива мотивація більшості вчинених комп'ютерних злочинів;
- ускладнення способів вчинення комп'ютерних злочинів і поява нових видів протиправної діяльності у сфері комп'ютерної інформації;
- зростання кримінального професіоналізму комп'ютерних злочинців;
- омолодження комп'ютерних злочинців і збільшення долі осіб, що раніше не притягувалися до карної відповідальності;
- зростання матеріального збитку від комп'ютерних злочинів у загальній частці збитку від інших видів злочинів;
- перенесення центру тяжіння на скоювання комп'ютерних злочинів з використанням комп'ютерних мереж;
- переростання комп'ютерної злочинності в розряд транснаціональної злочинності;
- високий рівень латентності комп'ютерних злочинів.

Боротьба з кіберзлочинністю повинна стати пріоритетною функцією всіх правоохоронних органів і силових відомств.

Результати аналізу характеристики комп'ютерної злочинності дозволяють прогнозувати ускладнення боротьби з нею з огляду на те, що способи вчинення комп'ютерних злочинів з кожним роком набувають усе більш витонченого характеру. До вирішення цієї проблеми необхідно підходити комплексно.

Фахівці виділяють такі елементи організації діяльності правоохоронних органів у глобальних інформаційних мережах:

- вивчення і оцінка обстановки в мережах;
- здійснення оптимальної розстановки сил і засобів, забезпечення взаємодії;
- управління, планування і контроль; координація дій суб'єктів правоохоронних органів [5].

Важливим елементом системи заходів боротьби з комп'ютерною злочинністю є заходи превентивного характеру, або заходи попередження.

Сукупність потреб, задоволення яких забезпечує існування і можливість прогресивного розвитку кожного громадянина, суспільства і держави – це частина національних інтересів, без реалізації яких неможливо забезпечити стабільний стан держави і суспільства, а також нормальний розвиток країни як незалежного суб'єкта міжнародних відносин.

Усі інтереси, що захищаються, в інформаційній сфері підрозділяються на інтереси особи, держави, суспільства. Проблема кіберзлочинності нині зачіпає як цілі країни, так і окремих осіб.

Входячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що протидія кіберзлочинності – це частина національних інтересів держави.

Кіберзлочинність уже стала великою проблемою для всього світу, і проблема нестримно наростає. Правоохоронні органи намагаються поспіти за нею: законодавці ухвалюють нові закони, поліцейські агентства формують спеціальні підрозділи по боротьбі з кіберзлочинністю. Кіберзлочин як і будь-який інший злочин є не лише правова, але і соціальна проблема.

Необхідно створити уніфіковану класифікацію і формальну модель кіберзлочинів, які полегшать і протидію, і розслідування кіберзлочинності.

Організація забезпечення безпеки інформації повинна носити комплексний характер і ґрунтуватися на глибокому аналізі можливих негативних наслідків. При цьому важливо не упустити які-небудь істотні аспекти. Аналіз негативних наслідків припускає обов'язкову ідентифікацію можливих джерел загроз, чинників, що сприяють їх прояву і, як наслідок, визначення актуальних загроз безпеки інформації.

Під час такого аналізу необхідно переконатися, що всі можливі джерела загроз ідентифіковані, ідентифіковані і зіставлені з джерелами загроз усі можливі чинники (уразливості), властиві об'єкту захисту, усім ідентифікованим джерелам і чинникам зіставлені загрози безпеки інформації.

Попередження злочинності складається зі стратегій і заходів, спрямованих на зниження ризику вчинення злочинів і нейтралізацію потенційно шкідливих наслідків для приватних осіб і суспільства в цілому. У багатьох випадках стратегії протидії кіберзлочинності є невід'ємною частиною стратегій забезпечення кібербезпеки. Обстеження, у тому числі проведені в країнах, що розвиваються, показують, що більшість індивідуальних користувачів інтернету нині вживають основні запобіжні заходи. Уряди, що представили відповіді, організації приватного сектора і наукові установи, підкреслюють значення інформаційно-просвітницьких кампаній, що зберігається, у тому числі кампаній з питань нових загроз і кампаній, орієнтованих на конкретні цільові групи, наприклад дітей. Найбільша ефективність навчання користувачів досягається в разі поєднання навчання із системами, які допомагають користувачам безпечним чином досягти своїх цілей. Якщо витрати користувачів перевищують безпосередню отримувану ними вигоду, у людей зникає стимул застосовувати заходи безпеки. Організації приватного сектора також повідомляють, що обізнаність користувачів і співробітників має бути частиною комплексного

підходу до забезпечення безпеки. Указуються такі принципи і оптимальні види практики: відповідальність за підвищення обізнаності, політика і практичні заходи у сфері управління ризиками, керівництво на рівні рад директорів і професійна підготовка співробітників. Дві третини респондентів з організацій приватного сектора провели оцінку ризику кіберзлочинності, і більшість повідомляє про використання таких технологій забезпечення кібербезпеки, як міжмережевий захист, збереження цифрових доказів, ідентифікація змісту даних, виявлення вторгнень і контроль і моніторинг системи. У той же час було зазначено, що малі і середні підприємства або не приймають достатніх заходів для захисту систем, або помилково вважають, що вони не стануть мішенню злочинців.

Важливу роль у попередженні кіберзлочинності відіграє нормативно-правова база – як відносно приватного сектора в цілому, так і відносно постачальників послуг зокрема. Майже в половині країн ухвалені закони про захист даних, які передбачають вимоги відносно захисту і використання персональних даних. Деякі з цих режимів містять конкретні вимоги до постачальників послуг інтернету і інших постачальників електронних засобів зв'язку. Хоча закони про захист даних вимагають видаляти персональні дані, якщо їх більше не потрібно, в деяких країнах зроблені виключення для цілей карних розслідувань, згідно з якими постачальники послуг інтернету зобов'язані зберігати певні види даних упродовж певного терміну. У багатьох розвинених країнах є також правила, що вимагають від організацій у разі витоку даних повідомляти приватних осіб і регулюючі органи. Постачальники послуг інтернету зазвичай несуть обмежену відповідальність як “прості канали передачі” даних. Модифікація переданого змісту даних підвищує міру відповідальності, так само як і фактичне або передбачуване знання про незаконну діяльність. З іншого боку, оперативне вжиття заходів після отримання повідомлення знижує міру відповідальності. Незважаючи на наявність технічних можливостей, що дозволяють постачальникам послуг фільтрувати зміст інтернету, при обмеженні доступу до інтернету повинні дотримуватися критерії передбачуваності і співмірності, що передбачаються міжнародним правом у сфері прав людини, яке захищає право шукати, отримувати і передавати інформацію.

Центральним елементом у справі попередження кіберзлочинності є державно-приватне партнерство. Про наявність такого партнерства повідомляють більше половини всіх країн. Це партнерство рівною мірою створюється як на підставі неофіційних домовленостей, так і на юридичній основі. Найчастіше партнерські відносини встановлюються з організаціями приватного сектора, за ними йдуть наукові установи та міжнародні і регіональні організації. Партнерські відносини в основному використовуються для полегшення обміну інформацією про загрози і тенденції, а також для діяльності із попередження кіберзлочинності і вжиття заходів у конкретних випадках. У контексті деяких державно-приватних партнерств організації приватного сектора застосовують запобіжний підхід до проведення розслідувань і звернення в судові органи для боротьби з кіберзлочинністю. Такі заходи доповнюють зусилля правоохоронних органів і можуть допомогти понизити

заподіюваний жертвам збиток. Наукові організації виконують різноманітні функції у справі попередження кіберзлочинності, у тому числі за допомогою навчання і професійної підготовки фахівців, розробки законодавчої бази і політики, а також підготовки технічних стандартів і знаходження рішень. В університетах працюють і використовують наявні можливості експерти по кіберзлочинності, різні групи реагування на комп'ютерні інциденти і спеціалізовані науково-дослідні центри.

У зв'язку зі зростаючою кількістю злочинів, пов'язаних з використанням комп'ютерів, якому сприяє створення глобальних міжнародних і публічних електронних мереж, великого значення набуває міжнародна співпраця і координація дій у цій сфері. Просвіта і підвищення обізнаності громадськості може призводити до скорочення кількості злочинів в електронному середовищі. Транснаціональний характер злочинності з використанням комп'ютерної мережі дає підстави вважати, що розробка загальної політики з основних питань має бути частиною будь-якої стратегії боротьби зі злочинністю. Для розслідування кіберзлочинів потрібен персонал, що має конкретний судовий і технічний досвід і знання, а також наявність конкретних процедур. Для ефективного розслідування таких злочинів держави можуть потребувати допомоги з боку інших держав. Така допомога охоплює як співпрацю персоналу правоохоронних органів у робочому порядку, так і офіційну взаємну правову допомогу, що робиться через центральні органи.

Необхідно, щоб реалізація на практиці викладених пропозицій сприяла підвищенню ефективності протидії державних організацій, силових структур і спецслужб злочинам, що здійснюються у сфері комп'ютерних технологій. Адже проблеми дослідження комп'ютерних інцидентів можна вирішити і вирішувати надалі тільки при тісній взаємодії всіх зацікавлених представників держави і суспільства.

Література:

1. Мельник С.В. До проблеми формування понятійно-термінологічного апарату кібербезпеки / С. В. Мельник, О. О. Тихомиров [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/Znprviknu/2011_30/Zbirnik_30_28.pdf.
2. Інформація щодо проведення в Харкові Всеукраїнській науково-практичній конференції “Протидія кіберзлочинності у фінансово-банківській сфері” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://hbs.kharkov.ua/news_arc1.html.
3. Конвенція про кіберзлочинність. Рада Європи; Конвенція, Міжнародний документ від 23.11.2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_575.
4. Кіберзлочинність в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.science-community.org/ru/node/16132>.
5. Модели киберпреступлений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.masiev.com/articles/informatsionnaja-bezopasnost/modeli-kiberprestuplenij-chast-2>.

Надійшла до редколегії 20.01.2014 р.

УДК 35.077.6

П. С. КЛИМУШИН, В. Д. КРОТОВ

**АВТОМАТИЗОВАНА СИСТЕМА УПРАВЛІННЯ
ЗБРОЙНИХ СИЛ УКРАЇНИ
ЯК СУЧАСНИЙ РІЗНОВИД СТРАТЕГІЧНОГО ОЗБРОЄННЯ**

Визначено завдання та особливості дослідження автоматизації управлінських процесів у Збройних силах України. Надано практичні рекомендації щодо створення автоматизованої системи управління військами з урахуванням досвіду розвинутих країн світу.

Ключові слова: автоматизація, система управління, інформаційна інфраструктура, інформаційна мережа, інформаційні переваги, інформаційна війна, мережецентрична війна, збройні сили.

The objectives and features of research into automation of administrative processes in the Armed Forces of Ukraine have been determined. Practical recommendations have been given as to creation of an automated command and control system based on the experience of developed countries.

Key words: automation, command and control system, information infrastructure, information network, information superiority, information warfare, Network-centric warfare, the armed forces.

У зв'язку із сучасними досягненнями новітніх інформаційних технологій і бурхливим розвитком автоматизованих систем управління велика увага приділяється питанням удосконалення моделей і методів управління військами в усіх ланках і сферах діяльності військ (сил). Стан і розвиток управління військами справедливо розцінюються як найважливіші показники бойової потужності і бойової готовності збройних сил (ЗС), рівня їхньої організаційної і технічної досконалості.

Участь підрозділів Збройних сил України (далі – ЗСУ) в міжнародних миротворчих операціях потребує оперативної координації сумісних дій у межах коаліції. Для досягнення перемоги в збройних конфліктах необхідно одержувати, передавати й обробляти інформацію як найближче до реального часу. Усе це вимагає вдосконалення інформаційної моделі системи управління ЗСУ для забезпечення інформаційної переваги.

Метою інформаційного протистояння є максимальне придушення здатності ймовірних супротивників до розвитку власних оригінальних інформаційних технологій у сфері управління, а також маніпулювання відкритою інформацією з метою примушення до роззброєння, зниження бойової готовності, створення невідгідних юридичних аспектів міжнародного права для утворення коаліцій [3].

Концепція інформаційної переваги спирається на три складові: оперативне отримання інформації, адекватне розуміння ситуації в бойовому просторі, ефективне використання кожного бойового ресурсу. Для досягнення інформаційної переваги необхідно створити комплекс інформаційних мереж, що стануть технічною основою системи управління та дозволять організувати горизонтальні і вертикальні зв'язки для обміну інформацією між будь-якими об'єктами в зоні бойового простору в реальному часі.

Автоматизація процесів управління в розвинених державах світу відноситься до рангу національних стратегій, а інформаційні війни набули стратегічне значення.

Разом з тим, стан розробки систем автоматизації для ЗСУ не відповідає сучасним вимогам: елементна база 60 – 80 років, значна енергоємність, низька швидкість обробки інформації, бойові алгоритми і моделі управління не в повній мірі відповідають сучасним вимогам. Виробнича база більшості комплексів автоматизації знаходиться в Російській Федерації, і їхній ремонт потребує значних фінансових витрат. Фактично відсутня цілісна автоматизована система управління військами (АСУВ), яка відповідала б сучасним вимогам за структурою, складом і змістом вирішуваних завдань [5].

Таким чином, автоматизація системи управління ЗСУ до рівня сучасних вимог є актуальною проблемою, що потребує перш за все визначення національної концепції, стратегії та програми розвитку систем автоматизованого управління діяльністю військ (сил).

Побудові інформаційної моделі системи управління збройних сил як сучасному різновиду стратегічного озброєння дотримуються науковці: П. Стужук, П. Грицай, Ю. Вознюк [8], В. Косс [3], Р. Гумінський, Є. Рижов, О. Корольова, В. Фролов [10], Б. Нізієнко [5], В. Камінський, О. Сісков, О. Александров та ін.

Проблематиці реформування системи управління ЗСУ та її автоматизації присвячено праці Л. Бондаренка, П. Кисиленка, С. Срібного, О. Василенка, В. Толубка [9], Ю. Плугового, С. Дружиніна, О. Климовича, О. Саєнко [1] та ін.

Аналіз збройних конфліктів останніх десятиліть, а також поглядів військових фахівців на еволюцію збройної боротьби свідчить, що однією з основних тенденцій розвитку форм і способів застосування військ (сил) є перехід від концепції *платформно-центричної війни*, де основний акцент робився на кількість озброєння та військової техніки, до концепції *мережецентричної війни*, яка являє собою сталу систему поглядів на військово-технічне забезпечення та ведення бойових дій в умовах тотальної комп'ютеризації сил і засобів збройної боротьби. Головний зміст концепції мережецентричної війни полягає не в нових формах і видах ведення воєнних дій, а у зміні способу управління військами (силами). Мережецентрична концепція управління розглядається у працях таких фахівців, як В. Чельцов, С. Волков, А. Раскін, В. Пеляк, В. Антонов, О. Пермяков, В. Ляпін, В. Зимін, В. Барвиненко [4].

Аналіз результатів даних робіт показує, що автоматизація є пріоритетним напрямком подальшого вдосконалення системи державного управління. Проте зазначені наукові праці здебільшого присвячені або суто теоретичним і методологічним проблемам, що стосуються розвитку інформаційного суспільства, або загальним питанням державноуправлінських відносин, нормативно-правовому регулюванню телекомунікацій з боку держави. У той же час залишається недостатньо розробленою проблема впровадження автоматизації в управлінську діяльність ЗСУ з урахуванням необхідності переходу до сучасних принципів управління військами, що й актуалізує тему дослідження, визначає його мету та завдання.

Метою роботи є науково-практичне вдосконалення системи управління військами за рахунок упровадження автоматизації в управлінську діяльність ЗСУ.

Для досягнення зазначеної мети необхідно визначити завдання дослідження: установити сутність і місце автоматизації в системі управління військами; проаналізувати особливості управління об'єктами спеціального призначення в системі державного управління; визначити інформаційні, структурні та функціональні переваги сучасних моделей автоматизованого управління військами.

Система управління військами порівняно з іншими має низку особливостей: значна різноманітність різнорідних багатофункціональних об'єктів управління; інтенсивні потоки неоднорідності за призначенням, складом та змістом, методом кодування інформації; висока динамічність і темпи зміни стану; функціонування об'єктів управління в значному просторовому діапазоні в реальному масштабі часу; прийняття рішень в обмежені терміни в умовах недостатності та невизначеності інформації про обстановку, що вимагає використання інтелектуальних методів і алгоритмів управління.

Аналіз цих особливостей управління діяльністю військ визначає специфічні вимоги до автоматизованої системи управління: безперервність управління; функціонування в реальному масштабі часу; випереджаюча готовність системи управління порівняно з військами (силами); адаптованість системи (можливість її реконфігурації та нарощування) залежно від завдань, що вирішуються в мирний час та в особливий період [5].

Основним завданням АСУВ є підвищення надійності, оперативності збору, обробки, видачі та відображення даних обстановки на робочих місцях посадових осіб, проведення в короткі терміни оперативних розрахунків і прогнозування розвитку обстановки; досягнення оптимальності прийнятих рішень і планованих заходів, своєчасне та якісне доведення до військ (сил) наказів, команд бойового управління та бойових завдань і забезпечення контролю за їх виконанням; скорочення термінів оформлення, розмноження і передачі бойових і службових документів. АСУВ будуються відповідно до загальної ієрархічної структури військових формувань.

У провідних у військовому відношенні країнах світу постійно ведуться роботи зі створення нових і подальшого вдосконалення існуючих АСУВ різного призначення. Найбільш значимою з них є стратегічна концепція США "З'єднання

та функціональна інтеграція систем керування, зв'язку, обчислювальної техніки та розвідки” – С4І (Command, Control, Communications, Computers and Intelligence).

В основу інформаційної інфраструктури С4І покладено сукупність інформаційних систем оперативно-стратегічного, оперативно-тактичного і тактичного рівнів управління, взаємопов'язаних як по вертикалі, так і по горизонталі. Головні принципи створення і вдосконалення інфраструктури є: висока надійність централізованого управління; можливість децентралізованого управління в окремому регіоні; високий ступінь готовності системи, що забезпечує безперервність управління; широкі можливості з оперативного збору, обробки і доведення необхідної інформації; забезпечення стійкості і живучості системи управління; висока скритність управління як під час повсякденної діяльності, так і під час ведення операцій.

З технічного боку С4І – це глобальна територіально розподілена інтегрована телекомунікаційна система інформаційно-обчислювальних центрів та автоматизованих робочих місць, розгорнутих на командних пунктах штабів і пунктах управління збройних сил, що функціонує за принципом єдиного інформаційного простору (ЄІП).

У тому ж напрямку рухається Російська Федерація, яка у своїй Концепції розвитку системи управління збройних сил Російської Федерації до 2025 р. визначає однією з головних цілей гарантоване управління військами в ЄІП.

Цією Концепцією планується проведення низки заходів загальнодержавного масштабу: розробка концептуальних основ застосування ЗС з урахуванням використання єдиного інформаційного простору; створення інтегрованої транспортної мережі, об'єднаної з цифровою автоматизованою системою зв'язку ЗС, інформаційно-телекомунікаційної системи ЗС, системи забезпечення захисту інформації; інтеграція всіх інформаційних ресурсів в єдину інформаційну інфраструктуру ЗС; створення центру перспективних досліджень в галузі інформаційних технологій та їх застосування для розвитку та будівництва засобів збройної боротьби.

Аналіз подій, що розгортаються в інформаційному просторі армій розвинутих країн світу, дозволяє відзначити такі тенденції: глобалізація об'єктів інформаційного впливу, розвиток відповідно до цього форм і способів ведення інформаційного протиборства; наявність майбутніх конфліктів в інформаційному просторі; боротьба з кібертероризмом; упровадження віртуальних спільнот для забезпечення маніпулювання свідомістю як світової громади, так і населення окремої країни; виділення інформаційного забезпечення в самостійний вид стратегічних озброєнь; формування відповідних військових структур для здійснення інформаційного протиборства і управління ними [6].

Створення же АСУВ України стримується низкою загальних проблем: недотримання методології; застарілість державних і галузевих стандартів; відсутність методик розрахунку витрат на створення АСУ; відсутність вихідних даних для створення АСУ; недостатність наукових, матеріальних і фінансових ресурсів.

Розвиток системи передбачає виконання таких пріоритетних завдань: створення автоматизованих систем управління різного функціонального призначення, в першу чергу створення АСУ оперативного (бойового) управління військами (силами); розробка автоматизованих систем спеціального призначення; розробка інтегрованого банку даних єдиної автоматизованої системи управління (ЄАСУ) ЗСУ; створення системи розробки і впровадження спеціального математичного і програмного забезпечення АСУВ відповідно до стандартів ЗС провідних країн світу.

Реалізація АСУВ за принципом ЄІП передбачає: володіння взаємодіючими органами управління незалежною інформацією про об'єкти взаємодії в реальному масштабі часу; незалежність загальної інформаційної основи управління від ієрархії органів управління; об'єднання етапів загального та безпосереднього планування та здійснення його в єдиному органі; формування єдиного віртуального бойового простору; розвиток глобальної телекомунікаційної інфраструктури; розвиток космічних засобів розвідки, що сприяє результативному переведенню інформаційної переваги [2].

Така система управління ЗС повинна бути гнучкішою, в якій дані про об'єкти управління мають надходити до всіх органів управління – від бригади до Генерального штабу не послідовно, через посередницькі ланки, а паралельно, безпосередньо від самих об'єктів. Це означає докорінну зміну періодичності оновлення даних про об'єкти ЗС: вони мають надходити негайно, разом зі зміною обстановки, а не за станом на добу, тиждень, місяць, квартал, рік чи порівняно з роком, що минув.

Процеси створення сучасної ЄАСУ ЗСУ на основі моделі системи управління, що розглядається, включають науково-дослідний, організаційний і технологічний напрямки.

У межах науково-дослідного напрямку необхідно виконати такі основні роботи: розроблення теоретичних засад створення ЄІП ЗСУ; аналіз і систематизація інформаційних ресурсів та інформаційних потреб органів військового управління (ОВУ); розроблення єдиних підходів до зберігання інформації в ЄІП ЗСУ; розроблення пропозицій щодо забезпечення інформаційної безпеки ЄІП.

У межах організаційного напрямку необхідне виконання таких робіт: уточнення завдань підрозділу, що здійснює координацію робіт у галузі інформаційної підтримки процесів управління, а також визначення відповідного порядку централізованого забезпечення ОВУ інформаційним ресурсом; розроблення керівних концептуальних документів; організація наукових досліджень і технологічних розроблень; організація підготовки спеціалістів за тематикою ЄІП.

У межах технологічного напрямку доцільно: створити сховище інформації та розробити програмно-технічні засоби її ведення; розробити єдиний термінологічний, понятійний і кодовий апарат у ЗСУ; розробити єдину сукупність протоколів інформаційного обміну; забезпечити розвиток телекомунікаційних систем в інтересах ЄІП ЗСУ.

Створення ЄПП, об'єднає сучасні системи управління, зв'язку, розвідки та озброєння в єдину систему, надавши можливість доступу до них усім посадовим особам, стає технічною основою нової мережецентричної концепції ведення бойових дій [7].

Основною ідеєю мережецентричних війн (МЦВ) є інтеграція всіх сил і засобів в ЄПП, що дозволяє багаторазово збільшити ефективність їх бойового застосування. По суті концепція МЦВ є концепцією управління військами, яка дозволяє організувати війська за принципом від низу до верху або самосинхронізації – аби відчувати намір командира. Вона застосовна на всіх рівнях ведення бойових дій і сприяє інтеграції стратегії, тактики і операцій.

Самосинхронізацією є здатність добре інформованих військ організувати і синхронізувати комплексні бойові дії “від низу до верху”. Організуючими принципами є об'єднання зусиль, чітко сформульовані наміри командира і певні правила вживання зброї. Самосинхронізація досягається завдяки високому рівню знання своїх власних сил, сил противника, і всіх відповідних елементів операційного середовища. Вона дозволяє уникнути бойових утрат, характерної для більш традиційних доктрин командування за принципом “зверху вниз” і переводить бій з покровою функцією у високошвидкісний континуум.

Другою особливістю МЦВ є швидкість командування. Швидкість командування є процесом, при якому інформаційні переваги перетворюються на конкурентну перевагу. Вона характеризується вирішальною зміною стартових умов, розвитком високих темпів змін, і замиканням на успіх, у той же час блокуючи альтернативні стратегії противника. Вона пізнає всі елементи оперативної обстановки і досягає потрібного ефекту через наслідки тісно зв'язаних подій.

МЦВ черпає свою силу з потужної мережевої, добре інформованої, але географічно розпорошеної сили. Ключовими елементами є висока продуктивність інформаційної мережі, доступ до всіх відповідних джерел інформації, радіус дії зброї і маневрування з точністю і швидкістю реакції, плюс процеси командування і контролю, включаючи високошвидкісний автоматизований розподіл необхідних ресурсів.

Таким чином, основна перевага мережецентричної концепції ведення бойових дій проявляється у високій маневреності частин і з'єднань, здатних під час маршу оперативно планувати свої наступні дії, постійно одержуючи свіжі дані розвідки, вступати в бій, не піклуючись про тилове постачання, що прийде в потрібний час і точно за призначенням.

Отже, система управління ЗСУ потребує комплексного вдосконалення, адаптації органів і пунктів управління, систем зв'язку і автоматизації, структури ЗСУ та їх чисельності до виконання майбутніх завдань. Технічною основою вдосконалення системи управління ЗСУ стане глобальна інформаційно-телекомунікаційна інфраструктура, яка об'єднає всі сучасні системи озброєння, розвідки та управління.

В основу даної інфраструктури має бути покладена єдина трирівнева АСУВ, в якій стратегічні, оперативні і тактичні рівні та органи управління взаємопов'язані

по вертикалі і по горизонталі за стратегічним принципом єдиного інформаційного простору. Реалізація даного стратегічного принципу передбачає: володіння взаємодіючими органами управління незалежною інформацією про об'єкти взаємодії в реальному масштабі часу; незалежність загальної інформаційної основи управління від ієрархії органів управління; формування єдиного віртуального бойового простору; розвиток глобальної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури.

Головні принципи створення і вдосконалення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури є: висока надійність централізованого управління; можливість децентралізованого управління в окремому регіоні; високий ступінь готовності системи; широкі можливості з оперативного збору, обробки і доведення необхідної інформації; забезпечення стійкості і живучості системи управління; висока скритність управління як під час повсякденної діяльності, так і під час ведення операцій.

Розвиток системи передбачає виконання таких пріоритетних завдань: створення автоматизованих систем управління різного функціонального призначення, в першу чергу створення АСУ оперативного (бойового) управління військами (силами); розробка автоматизованих систем спеціального призначення; розробка інтегрованого банку даних єдиної автоматизованої системи управління (ЄАСУ) ЗСУ; створення системи розробки і впровадження спеціального математичного і програмного забезпечення АСУВ відповідно до стандартів ЗС провідних країн світу.

Література:

1. Дружинін С. В. Сучасний стан автоматизації управління військами в Збройних силах України / С. В. Дружинін, О. К. Климович, О. Г. Саєнко // Системи озброєння і військова техніка : зб. наук. пр. – Полтава : Вид-во Військ. ін-ту телекомунікацій та інформатизації Нац. техн. ун-ту України “КПІ”, 2010. – № 1(21). – С. 60–62.
2. Кірсанов С. О. Перспективи розвитку системи управління збройних сил України з використанням принципу єдиного інформаційного простору / С. О. Кірсанов // Наука і техніка Повітряних Сил Збройних Сил України, 2010. – № 1(3) – С. 15–20.
3. Косс В. А. Інформаційна модель системи управління збройними силами як сучасний різновид стратегічного озброєння [Електронний ресурс] / В. А. Косс. – Режим доступу : http://www.immsp.kiev.ua/perspages/koss_va/publ/13_statya_gpu.pdf.
4. Ляпин В. Р. О построении комплексов средств автоматизации в АСУ войсками (силами) для ведения сетевых действий / В. Р. Ляпин, В. Н. Зимин, В. В. Барвиненко // Военная мысль. – 2011. – № 11. – С. 54–61.
5. Нізієнко Б. І. Напрямки розвитку автоматизованих систем управління, що залучаються до виконання завдань протиповітряної оборони Збройних сил України / [Б. І. Нізієнко, В. В. Камінський, О. В. Сісков, О. В. Александров] //

Збірник наукових праць Харківського університету Повітряних Сил. – 2010. – Вип. 2 (24). – С. 18–22.

6. *Пермяков О. Ю.* Інформаційне протиборство: реалії і тенденції / О. Ю. Пермяков, І. Є. Вернер // Арсенал XXI століття, 2002. – № 2. – С. 17–20.

7. *Савин Л. В.* Сетевентричная и сетевая война. Введение в концепцию / Л. В. Савин – М. : Евразийское движение, 2011. – 130 с.

8. *Стужук П. І.* Світові тенденції, проблеми та перспективи створення автоматизованих систем управління військами (силами) / П. І. Стужук, П. М. Грицай, Ю. С. Вознюк // Збірник наукових праць Центру воєнно-стратегічних досліджень. – 2012. – № 1 (45). – С. 68–76.

9. *Толубко В. Б.* Інформатизація управлінської діяльності як чинник інформаційної безпеки держави : монографія / В. Б. Толубко, А. А. Рось, І. В. Замаруєва. – К. : НАОУ, 2010. – 213 с.

10. *Фролов В. С.* Структурно-логічна схема Єдиної автоматизованої системи управління Збройних Сил України / В. С. Фролов // Наука і оборона. – 2012. – № 1. – С. 15–23.

Надійшла до редколегії 09.01.2014 р.

УДК 351:316.3

О. А. КОТУКОВ

ГЕНЕЗА НАУКОВИХ УЯВЛЕНЬ ЩОДО КАТЕГОРІЇ “ПРОСТІР”: ВІД ДАВНЬОЇ ГРЕЦІЇ ДО НАШИХ ДНІВ

Розглянуто розвиток наукових уявлень про простір, констатовано тенденцію розвитку наукової думки, що свідчить про множинність його форм простору в сучасному світі (соціальний, економічний, інформаційний тощо), динамічність його трансформації, доведено необхідність модернізації державного управління з урахуванням ускладнення об'єкта управління.

Ключові слова: простір, управління, багатовимірність, зміни, розвиток, концепції, моделі, підходи, глобалізація.

The evolution of scientific knowledge of space is considered; a development trend of scientific thought is stated, which suggests the multiplicity of its forms in the modern world (social, economic, informational etc.), and the dynamic nature of its transformation; the need to modernize public administration has been proved with regard to complexity of the object of administration.

Key words: space, administration, multidimensionality, changes, development, concepts, models, approaches, globalization.

Простір і час є тими науковими категоріями, які не одне тисячоліття знаходяться в центрі уваги вчених. Особливістю сучасного етапу розвитку просторово-часової проблематики є формування та використання понять простору і часу в теоретичних системах нефізичних наук: географії, економіки, історії, соціології, політології, державного управління тощо. Використання понять простору і часу в нефізичних науках стало однією з причин появи концепції множинності форм простору і часу, виникнення якої поставило проблему співіснування різних, в тому числі і нефізичних, форм простору і часу. Особливу увагу множинність форм простору представляє в межах науки державного управління, об'єктом якої є за призначенням і сферами вияву є різноманітні економічні, соціальні, духовні, політичні; за організаційно-структурною ознакою – організаційні та просторові форми (адміністративні одиниці як локальні соціальні системи, підприємства та організації, галузі господарства і міжгалузеві комплекси, суспільні інститути, сфери життєдіяльності суспільства тощо) [7, с. 418]. Таким чином, дослідження існуючих теоретичних підходів до дослідження простору, а також виявлення головних змістовних ознак простору як об'єкта державного управління має важливе науково-практичне значення.

Протягом останніх десяти років значний внесок у розвиток категоріального апарату науки державне управління внесли такі дослідники, як В. Бакуменко, М. Білинська, В. Бодров, В. Гошовська, В. Дзюндзюк, В. Князев, В. Корженко, О. Лазор, А. Михненко, П. Надолішній, Т. Пахомова, Я. Радиш, І. Розпутенко, Ю. Сурмін, О. Сушинський, С. Телешун та ін. Між тим ґрунтовний аналіз категорії “простір”, його змісту та сутнісних характеристик поки що не знайшов належного наукового висвітлення у вітчизняній державноуправлінській літературі.

Метою статті є визначення історії розвитку наукових уявлень про категорію “простір”, а також сучасного розуміння простору, його особливостей і змістовних характеристик, зокрема як об'єкта державного управління.

Одним з перших науковий підхід до визначення категорії “простір” застосував давньогрецький математик Евклід (IV-III ст. до н.е.) У своїй роботі “Начала” він запропонував класичну тримірну характеристику простору і визначив класичні властивості фізичного простору. За визначенням Евкліда, цей простір порожній і безмежний, а також має три виміри: висоту, ширину і довжину [2]. При цьому Евклід надав математичну визначеність атомістичній ідеї порожнього простору, в якому рухаються атоми. Найпростішим геометричним об'єктом в Евкліда є точка, яку він визначає як те, що не має частин. Іншими словами, точка – це неподільний атом простору.

Між тим, попри простоту та зрозумілість теорії Евкліда, навіть у Давній Греції і Давньому Римі, вченими пропонувалися й інші підходи. Уже в навчаннях Левкіппа (V ст. до н.е.), Демокріта (V-IV ст. до н.е.), Епікура (IV-III ст. до н.е.), Лукреція Кара (I ст. до н.е.) можна розділити дві форми простору: 1) простір як порожнеча, як нескінченна протяжність, що вміщає в себе всі тіла, що, з одного боку, є умовою їх існування і руху, а з іншого – є незалежною від них; 2) простір як протяжність атомів, з протяженностей яких, складається протяжність тіл [16, с. 24–56].

Одним з перших, хто системно підійшов до визначення “простору” та його змістовних особливостей, став давньогрецький філософ Аристотель (IV ст. до н.е.). Його вагомим науковим здобутком стало впровадження наукових категорій. Категорії, на його думку, це найбільш загальні і фундаментальні наукові поняття, що виражають істотні, загальні властивості і відносини явищ дійсності і пізнання [1]. Аристотель розробив ієрархічну систему категорій. На першому місці в нього стоїть категорія сутності з виділенням першої сутності – індивідуального буття, і другої сутності – буття видів і родів. Інші категорії розкривають властивості і стани буття: кількість, якість, відношення, місце, час, володіння, положення, дія, страждання. Прагнучи до спрощення категоріальної системи, Аристотель потім виділив серед дев’яти категорій тільки три основні – час, місце, положення (або стан, відношення). Тому саме з Аристотеля починають складатися основні концепції простору і часу:

– субстанціональна – розглядає простір і час як самостійні сутності, першооснови світу.

– реляційна – розглядає існування матеріальних об’єктів.

Категорії простору і часу в Аристотеля виступають як “метод” і число руху, тобто як послідовність реальних і уявних подій і станів, а значить, органічно пов’язані з принципом розвитку.

У нашу еру ідею про багатовимірність простору висловлювали багато видатних науковців, які своїми думками визначали напрямки розвитку людства, зокрема Г. Галілей, І. Кант, Г. Гегель та ін.

Між тим, ще на початку Нового часу (XVII – поч. XVIII ст.) простір розумівся здебільшого як фізико-математична категорія [18, с. 100 – 112]. І. Ньютон (1643 – 1727 рр.), Р. Декарт (1596 – 1650 рр.) простір і час трактувалися як універсальні й абсолютні форми буття, визнавалися безмежними і нескінченими, об’єктивними, незалежними від волі і свідомості людства формами буття матерії. У той же час у концепції Ньютона вже виділяється дві форми простору: абсолютний простір як “вмістилище тіл” і протяжність тіл [17].

Проблема множинності форм простору простежується і в Г. Лейбніца (1646 – 1716 рр.), який визначив простір як порядок існування, а час як порядок послідовностей [17]. Монади, сукупність яких, на думку Г. Лейбніца, утворює світ, мають погрієне буття: метафізичне, математичне та фізичне. Відповідно до цього, на кожному рівні буття порядок існування і послідовність зміни монад тобто простір і час визначаються різними видами закономірностей:

– на метафізичному рівні – передумовленою гармонією,

– на математичному – аксіомами;

– на фізичному – законами механіки.

На основі цього Г. Лейбніц виділяв і три форми простору і часу: ідеальну, математичну, фізичну.

Принципово новий крок у розвитку проблематики форм простору був зроблений Дж. Берклі (1685 – 1753 рр.) і Д. Юмом (1711 – 1776 рр.), які розглядали

простір і час як форми упорядкування відчуттів, що поставило проблему розуміння простору і часу не тільки як об'єктивно існуючих, але і як феноменів людської свідомості. Даний підхід отримав свій розвиток у вченні І. Канта (1724 – 1804 рр.), який вбачав у просторі та часі апіорні форми чуттєвого споглядання [12]. Проблема нефізичних форм простору активно розглядається і в концепції географічного детермінізму, основоположником якої є Ш. Монтеск'є (1689 – 1755 рр.).

Таким чином, у вченнях Г. Лейбніца, Дж. Берклі, Д. Юма і І. Канта і Ш. Монтеск'є була закладена проблема співіснування нефізичних форм простору і часу, яка знайшла свій розвиток у XIX–XXI ст. у цілій низці наукових напрямів і підходів.

Геополітичний підхід. Дослідження особливостей взаємин соціуму з природним середовищем підштовхнула німецького дослідника Ф. Ратцеля (1844 – 1904 рр.) до розробки концепції антропогеографії і вироблення поняття “життєвий простір” [14]. Ідеї Ф. Ратцеля в подальшому були використані Р. Челленом (1864 – 1922 рр.), Х. Дж. Макіндером (1861 – 1947 рр.), К. Хаусхофером (1869 – 1946 рр.) для обґрунтування появи нового наукового напрямку – геополітики, в якій термін “життєвий простір” став одним з центральних [4]. Представники даної наукової школи життєвий простір розглядали як територію, необхідну для задоволення потреб однієї людини за наявних соціально-економічних умов.

Психологічний підхід у сприйнятті простору і часу (кін. XIX – перша пол. XX ст.) знаходить теоретичне обґрунтування в працях Е. Гартмана (1842 – 1906 рр.), І. Гербарта (1776 – 1841 рр.), К. Мамардашвілі (1930 – 1990 рр.), К. Г. Юнга (1875 – 1961 рр.) та ін. Вони акцентували увагу на аналізі просторової моделі людини, яка включає зовнішній і внутрішній простір, а також свідомість. Зовнішній простір розуміється як доступний сприйняттю фрагмент об'єктивного простору, а тому із самого початку наділяється якостями соціальності. Внутрішній простір – це внутрішній світ людини, який асоціюється з трактуванням душі. Його розвиток відповідає особистісному розвитку людини. Два названих простори є джерелами всієї доступної людині інформації, яка обробляється свідомістю. Ефективність механізмів мислення задає розміри зовнішнього і внутрішнього просторів. Оскільки обидва потоки інформації обробляються одним розумовим механізмом, то форми просторів змінюються синхронно. Іншими словами, розвиток просторовості як цілісності картини світу безпосередньо пов'язаний з розумовою діяльністю людини і її русі в напрямку повної реалізації свого особистісного начала, що виражається в досягненні ним цілісності свого внутрішнього світу. Цілісність як визначальний “ефект просторовості” обумовлюється збільшенням зв'язності механізмів мислення, яка утворює послідовність просторових структур зростаючої розмірності.

Культурологічний підхід (перша пол. XX ст.) в аналізі сприйняття простору як суб'єктивної категорії буття людини знаходить висвітлення в оригінальних гіпотезах російських мислителів і вчених, зокрема М. Бердяєва (1874 – 1948 рр.), В. Вернадського (1863 – 1945 рр.), П. Флоренського (1882 – 1937 рр.),

К. Цюлковського (1857 – 1935 рр.) та ін., які у своїх роботах представляли людське існування в майбутньому без співвіднесеності з межами простору і часу. Шлях до оволодіння просторово-часовими межами, на їх думку, пролягає через діяльність свідомості. Людська думка, на думку цих дослідників, повинна подолати просторово-часові “кайдани” тлінного існування і має допомогти людині піднятися на новий еволюційний щабель розвитку або за допомогою морального очищення, або через прийняття Бога і служінню Софії – Премудрості Божої.

Відомим представником культурологічного підходу був і автор “Занепаду Європи” О. Шпенглер (1880 – 1936 рр.), який відзначав, що “культурний” розвиток суспільства пов’язаний з реалізацією часового принципу, а перехід культури у стадію цивілізації знаменується заміною часового принципу розвитку на просторовий [8].

Соціологічний підхід до аналізу простору набуває активного розвитку на початку ХХ ст. Проблему виникнення та існування “соціальної простору” вперше поставив Г. Зіммель (1858 – 1918 рр.), який у 1903 р. опублікував працю “Соціологія простору” [9]. У цій роботі він розглядав виникнення різноманітних просторових форм як результат зближення та відокремлення різних людей (та їх фізичних оболонок – тіл). Його сучасник Е. Дюркгейм (1858 – 1917 рр.), характеризуючи соціальний простір, віддавав пріоритет колективному началу. Згідно з Е. Дюркгеймом, розвиток людського суспільства проходить дві фази: 1) механічної солідарності (доіндустріальне суспільство), 2) органічної солідарності (частина доіндустріального і всі індустріальні суспільства). Для ранньої стадії, механічної солідарності, характерні жорстка регламентація, підпорядкування особистості вимогам колективу, мінімальний рівень поділу праці, відсутність спеціалізації, однаковість почуттів і вірувань, панування звичаїв над формальним правом, деспотичне управління, нерозвиненість особистості, перевага колективної власності. На пізній стадії, за органічної солідарності, що символізує сучасне суспільство, скорочується тиранія колективної свідомості і зростає суверенітет окремої особистості, з’являється поняття приватного життя. На зміну клану приходить спочатку сім’я, а потім трудова організація. Індивіди групуються і формують соціальний простір уже не за ознаками спорідненості, а за змістом трудової економічної діяльності. Їх коло спілкування і, відповідно, межі соціального простору визначаються не сімейними, а професійними зв’язками. Таким чином, місце людини в соціальному просторі і його статус визначають не кровні зв’язки, а виконувані функції [6].

Проблемами функціонування і розвитку соціального простору займалися такі дослідники, як Р. Парк (1864 – 1944 рр.), Е. Богардус (1882 – 1973 рр.), Л. фон Візе (1876 – 1969 рр.), Є. Спекторський (1875 – 1951 рр.) та ін. Однак найбільш чіткі характеристики концепції “соціального простору” можна простежити в роботах П. Сорокіна (1889 – 1968 рр.). Саме він у 1927 р. уперше в роботі “Соціальна мобільність” висловив ідею про можливість і необхідність розглядати все різноманіття явищ, які відбуваються в суспільстві, поміченими в соціальний простір [15]. Основні її положення зводяться до таких моментів:

- соціальний простір принципово відрізняється від геометричного та фізичного;
- він представляє собою сукупність соціальних відносин (зв’язків), в які вступає будь-який індивід з іншими індивідами, групами і суспільством у цілому;
- соціальні координати такого простору задаються соціальними групами і нічим іншим;
- соціальний стан розкривається через сукупність соціальних зв’язків з усіма групами;
- соціальний простір відображає особливості народонаселення, а не статусів.

Останній момент, як відзначає П. Сорокін, є принципово важливим: у соціальному просторі розташовуються люди, а не статуси. При цьому образ соціального простору використовувався П. Сорокіним як допоміжний засіб для кращого зображення соціальної стратифікації. Сама стратифікація, на його думку, представляє собою поділ людей на класи і верстви в ієрархічному порядку. Соціальний простір, за П. Сорокіним, є тривимірним – відповідно до трьох вісей координат соціальної стратифікації: економічної, політичної та професійної. Певною мірою такий поділ відповідає підходам, запропонованим М. Вебером, який розглядав суспільну диспозицію в тривимірному соціальному просторі, що виникає на базі ієрархічних структур відносин власності, влади і престижу [3].

У другій половині ХХ ст найпопулярнішим дослідником соціального простору був французький соціолог П. Бурдьє (1930 – 2002 рр.), праці якого значною мірою відзначалися глибоким рівнем розробки цієї проблематики. Підхід П. Бурдьє, який у літературі визначають як “діяльнісний структуралізм”, розвивали М. Фуко (1926 – 1984 рр.), Ж. Бодріяр (1929 – 2007 рр.), Ж. Дерріда (1930 – 2004 рр.), Ж. Дельоз (1925 – 1995 рр.), Н. Еліас (1897 – 1990 рр.) та ін. Вони, зокрема, зазначали, що соціальний простір в епоху глобалізації позбавляється зовнішнього кордону, яка визначається тривимірною просторовою парадигмою. Функція структуризації простору переходить не до соціальних класів та професійних груп, а до мережевих структур.

Економічний підхід. У даний час теорія просторового розвитку виступає одним з перспективних напрямків розвитку сучасної економічної думки і втілює в собі гносеологічний потенціал багатьох шкіл і течій сучасної економічної науки. Низку вихідних положень теорії економічного простору було сформульовано в середині ХХ ст. у працях А. Леша (1906 – 1945 рр.), Ф. Феттера (1863 – 1949 рр.), Г. Хоттелінга (1895 – 1973 рр.) та ін. На їх базі з’явилася низка наукових теорій:

- концепція розміщення виробництва (У. Айзард (1919 – 2010 рр.), А. Вебер (1868 – 1958 рр.), В. Крісталлер (1893 – 1969 рр.), Т. Паландер (1902 – 1972 рр.) та ін.);
- теорія “полюсів зростання” (Ф. Перру (1903 – 1987 рр.) і Ж. Будвіль (1919 р.н.);
- теорії осей розвитку (П. Погьє (1911 – 1979 рр.); Е. Кочетов (1938 р.н.) та ін.);
- моделі економічного зростання (розроблялися в працях П. Дугласа (1892 – 1976 рр.), Р. Солоу (1924 р.н.), Е. Фелпс (1933 р.н.) та ін.);
- модель “центр-периферія” (Д. Фрідман (1945 р.н.));
- модель дифузії інновацій (Т. Хегерstrand (1916 – 2004 рр.)).

Істотний розвиток теорія економічного простору отримала в роботах П. Кругмана (1953 р.н.), який визначив фактори просторової концентрації; Г. Хамела (1954 р.н.) і К. Прахалада (1941 р.н.), що поклали початок теорії ключових компетенцій; М. Портера (1947 р.н.), Б. Фрідмена (1944 р.н.), К. Ерроу (1921 р.н.), які вивчають закономірності становлення мережевої економіки та ін.

Інформаційно-мережевий підхід. Процеси активного розвитку інформаційного суспільства, швидкий розвиток комп'ютерних технологій, а також процеси глобалізації збільшили уваги дослідників до такого поняття як "інформаційний простір", який розуміється як інтегральний електронний інформаційний простір, що створюється при використанні електронних мереж [10], а також як сукупність відносин, що виникають при: формуванні і використанні інформаційних ресурсів на основі створення, збору, обробки, накопичення, зберігання, пошуку, розповсюдження і надання інформації; створенні і використанні інформаційних технологій та засобів їх забезпечення [5]. Проблеми інформаційного простору сьогодні активно вивчаються в межах політології та державного управління. На особливу увагу в цьому контексті заслуговують роботи українських дослідників О. Крюкова, Г. Почепцова, Г. Ситника, В. Степанова, С. Чукут, а також іноземних дослідників Д. Белла (1919 – 2011 рр.), Е. Тоффлера (1928 р.н.), М. Кастельса (1942 р.н.), Д. Тапскотта (1947 р.н.) та ін. Вони, зокрема, стверджують, що глобалізація створює єдиний світовий інформаційний простір. При цьому глобальні мережі мас-медіа в єдиному комунікативному просторі стають інститутом, що забезпечує можливості локальних спільнот осмислювати свій соціальний досвід і його культурні передумови, а когнітивні конфігурації локальної культури функціонують як механізми фільтрації глобальної інформації, прийнятої в локальний сегмент комунікативного простору [11].

У той же час глобалізація ставить перед людством проблему оптимізації співвідношення протилежних тенденцій децентралізації та централізації. У принципово новій ситуації глобалізму обидві тенденції вже не є взаємовиключними, а навпаки, потребують належної організації взаємодії. Глобалізація викликає актуалізацію обох тенденцій, причому тенденції централізації вона інтенсифікує в країнах із високим ступенем децентралізації влади, а тенденції децентралізації – в централізованих країнах. Так, під впливом глобалізації субнаціональні владні структури активізують свою діяльність з розвитку міжнародних обмінів, залученню іноземних інвестицій і нарощування людського капіталу, але в той же час глобалізація інтенсифікує і тенденцію централізації, оскільки сприяє зростанню впливу важелів макроекономічної політики, насамперед фінансово-кредитної, підвищенню ролі центральних банків. У той же час глобалізація породжує проблему зниження ефективності нормативної регуляції соціальної життєдіяльності, адже відбувається релятивізація національної держави як суб'єкта правової регуляції, формуються наднаціональні і позатериторіальні структури правового регулювання і управління.

Таким чином, за умови глобалізації і створення глобального інформаційного простору особливої уваги потребує проблема модернізації сфери державного управління. Політико-правова концептуалізація державної політики у сфері

державного управління в даних умовах знаходить вираження в доктрині нової політико-правової моделі державного управління, згідно з якою однією з найважливіших завдань органів державної влади стає координація дій різних інституційних суб'єктів політичного процесу, між якими постійно відбувається динамічний розподіл обов'язків і здійснюється взаємний вплив за допомогою створення рухомих мереж, в яких комбінуються державні, недержавні, національні та глобальні елементи.

Висновки та перспективи подальших наукових розвідок. Отже, історичний аналіз категорії “простір” виявив, що вона є об'єктом досліджень у межах багатьох наукових підходів: психологічних, соціологічних, економічних тощо. При чому останнім часом простір сприймається як такий, що є недоступним для сприйняття і відображає діяльність людини як причину, визначальну якість цього “явища”. Таким чином, якщо простір у класичній ролі об'єкта природничих наук можна розуміти як ціле стосовно до окремої особи, що в нього входить, то в гуманітарних науках простір стає результатом діяльності людини, де соціальні, економічна, політичні та інші зв'язки і відносини окреслюють горизонт просторовості. Зазначене актуалізує увагу до процесів процесів модернізації державного управління, об'єкт якого ускладнюється і набуває динамічних рухливих форм, стає різноплановим і багатоманітним. Адекватні вимогам часом сучасні моделі державного управління будуть розглянуті в подальших дослідженнях.

Література:

1. *Аристотель*. Евдемова етика / Аристотель. – М. : Канон+ ; Реабилитация, 2011. – 408 с.
2. *Башмакова И. Г.* Лекции по истории математики в Древней Греции / И. Г. Башмакова // Историко-математические исследования. – М. : Физматгиз, 1958. – № 11. – С. 351–363.
3. *Вебер М.* Избранные произведения : пер. с нем. / сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденоко. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.
4. *Геополитика : учебник / под общ. ред. В. А. Михайлова ; отв. ред. Л. О. Терновая, С. В. Фокин.* – М. : РАГС, 2007. – 368 с.
5. *Державна інформаційна політика : навч. посіб.* [В. Б. Дзюндзюк, О. І. Крюков, В. А. Ландсман та ін.] ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. Б. Дзюндзюка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 344 с.
6. *Дюркгейм Э.* О разделении общественного труда / Э. Дюркгейм // Западно-европейская социология XIX – начала XX веков. – М., 1996. – С. 256–309.
7. *Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентів України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. –*
Т. 2 : *Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співголова), П. І. Надолішній (співголова) та ін. – 692 с.*
8. *Закат Европы. Очерки морфологии мировой истории. 2. Всемирно-исторические перспективы ; пер. с нем. и примеч. И. И. Маханькова.* – М. : Мысль, 1998. – 606 с.

9. *Зиммель Г.* Избранные работы / Г. Зиммель. – К. : Ника-Центр, 2006. – 440 с.
10. *Кастельс М.* Информационная эпоха. Экономика, общество и культура / М. Кастельс ; пер. с англ. ; под науч. ред. проф. О. И. Шкаратана. – М. : Изд-во ГУ Высшей школы экономики, 2000. – 608 с.
11. Електронне врядування. Інформатизація державного управління : навч. посіб. / [Ю. Г. Машкаров, О. В. Орлов, П. С. Клімушин та ін.]. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2011. – 292 с.
12. *Надольний І. Ф.* Філософія. Словник-довідник (у співавт.) / наук. кер. проф. І. Ф. Надольний, проф. В. Н. Ключніков. – К. : Дельта, 2006. – 160 с.
13. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с.
14. *Ратцель Ф.* Политическая география (в изложении Л. Синицкого) / Ф. Ратцель // Геополитика: Хрестоматия ; сост. Б. А. Исаев. – СПб. : Питер, 2007. – С. 15–36.
15. Социальная мобильность / Питирим Сорокин ; [пер. с англ. М. В. Соколовой]. – М. : Academia : LVS, 2005. – XX, 588 с.
16. *Узбек К. М.* Фрагменти побудови античної науки, філософії і культури / К. М. Узбек. – Донецьк : Східний ВД Дон. нац. ун-т економіки і торгівлі ім. М. Туган-Барановського ; Дон. відділ. НТШ ; Союз греків України, 2010. – 232 с.
17. Філософія : навч. посіб. / [І. Ф. Надольний, В. П. Андрущенко, Л. В. Губерський та ін.] ; за ред. І. Ф. Надольного. – 7-е вид. – К. : Вікар, 2010. – 457 с.
18. Філософія: мислителі, ідеї, концепції : підручник / В. Г. Кремень, В. В. Ільїн. – К. : Книга, 2005. – 528 с.

Надійшла до редколегії 22.01.2014 р.

УДК 351: 352/353:005

С. Г. КРАВЧЕНКО

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ЗБЕРЕЖЕННЯ ПАМ'ЯТОК НАЦІОНАЛЬНОГО ЗНАЧЕННЯ В УМОВАХ УРБАНІЗОВАНОГО СЕРЕДОВИЩА

Проведено аналіз стану урбанізованих територій історичних міст і впливу на їх розвиток пам'яток національного значення. Розглянуто особливості, статусу пам'яток, які підвищують відповідальність громад за їх зберігання і пристосування до майбутнього використання. Визначено основні напрямки подальшого розвитку територій, які прилягають або знаходяться в зоні історичних ареалів.

Ключові слова: пам'ятки національного значення, малі історичні міста, місцеве самоврядування, зони історичних ареалів.

The author has analyzed the state of urbanized territories of historical towns and the influence monuments of historical significance make upon their development. The author has defined characteristic features of monuments' status that enhance the public responsibility for their preservation and adaptation to further use. The author has also determined main trends of further development of territories bordering or located in zones of historical areas.

Key words: monuments of national significance, small historical towns, local government, zones of historical areas.

При дослідженні ресурсних можливостей країни, в більшості випадків розглядають проблеми збереження земель, джерел води, лісових насаджень, традиційної та альтернативної енергетики тощо. Дійсно, на часі термінова інвентаризація цих ресурсів і розробка заходів з їх збереження чи оптимізації їх використання. Проте не часто постає питання збереження культурного ресурсу оточуючого середовища, його традиційного характеру з архітектурним та історичними наповненням, що має бути одним з державних пріоритетів. Утім, попри ігнорування з боку держави цього питання воно не втрачає своєї гостроти, а в найбільш урбанізованих територіях набирає особливої актуальності, що вимагає більш відповідального підходу і повинно розглядатися як державний ресурс та мати відповідне нормативне забезпечення.

На сьогодні в Україні законодавча база щодо захисту традиційного характеру середовища населених місць країни, і в першу чергу щодо збереження пам'яток архітектури та історії національного значення, напрацьована досить повно. Це є складовою державної політики щодо вирішення питань охорони об'єктів культурної спадщини та збереження традиційного середовища на урбанізованих територіях. Так, на виконання Закону України “Про охорону культурної спадщини” [1] затверджено Список історичних міст України та Порядок визначення меж і режимів використання історичних ареалів населених місць та обмеження господарської діяльності на цих територіях [3].

На сьогодні законодавством не визначено реальний спосіб та не передбачено доступні можливості для фінансування робіт, щодо схоронення та (за змоги) пристосування до експлуатації пам'яток архітектури та історії національного значення, що забезпечило б можливість подальшого існування таких будівель та споруд і збереження їх для наступних поколінь. А головне – суспільство не завжди усвідомлює, що коли втрачаються такі об'єкти, то це – назавжди, а високо урбанізовані території саме через людський фактор є найбільш вразливими до таких загроз. Такий стан вимагає запровадження відповідних змін і доповнень до державних законодавчих актів, що визначають державну політику в цій сфері.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що зазначена проблематика не нова. Різні її аспекти давно досліджують багато вітчизняних і зарубіжних учених, але на сьогодні не розроблено привабливих умов для

вирішення на наших теренах питань збереження пам'яток історії та архітектури, насамперед національного значення як найбільш значущих. Виходячи з того, що час, з плином якого не пристосовані до подальшого існування пам'ятки руйнуються, є одною з найбільших проблем. А враховуючи, що такі об'єкти є національним надбанням, важливо знайти рішення щодо них на законодавчому рівні.

Оскільки це питання остаточно не вирішене та потребує подальшого дослідження, одним зі шляхів розробки цієї тематики є законодавче забезпечення мотивування потенційних інвесторів, органів місцевої влади та органів місцевого самоврядування і мешканців територіальних громад до відпрацювання механізму захисту традиційного характеру середовища населених місць країни, і в першу чергу збереження пам'яток архітектури та історії національного значення.

Метою статті є розробка шляхів законодавчого закріплення мотивацій до збереження традиційного характеру середовища населених місць і в першу чергу високо урбанізованих територій країни, для чого поставлено завдання щодо дослідження чинної законодавчої бази та підготовки пропозицій стосовно активізації, у законний спосіб, робіт зі збереженню пам'яток архітектури та історії національного значення.

Декларуючи про позитивні зміни в законодавстві, привабливі новачі щодо інвестування, держава мало згадує про те, що існує середовище з його культурним наповненням є не відновлювальним ресурсом, який у першу чергу потребує як громадського, так і державного і захисту. Відповідно на опрацювання цього аспекту перш за все повинні бути спрямовані наукові розробки щодо державного регулювання сучасних вимог. З цілком об'єктивних причин, пов'язаних з прогресивними змінами, що відбуваються в суспільстві, появою нових технологій і матеріалів, нормативно-правова база може бути відповідною тільки періодично, поновлюючись з урахуванням сучасних вимог.

Щоб звузити сектор дослідження, розглядатимемо тільки проблематику історичних міст, виходячи також з того, що Порядок визначення меж і режимів використання історичних ареалів населених місць та обмеження господарської діяльності на цих територіях (далі – Порядок) розповсюджується виключно на міста, які занесені до Списку історичних населених місць України, затвердженого Кабінетом Міністрів України [2], а також зважаючи на те, що саме поняття “історичний ареал” охоплює історично сформовану частину території населеного місця, яка зберегла старовинний вигляд, розпланування і характер забудови, що в більшості випадків притаманне історичним містам.

У той же час, режими використання історичних ареалів визначаються їх історико-культурним потенціалом (кількістю, видами, типами і категоріями об'єктів культурної спадщини, загальною містобудівною структурою, наявністю чи відсутністю заповідників, а також установленими зонами охорони пам'яток). Порядок розглядає історичний ареал як спеціально виділену в населеному місці територію історико-культурного значення із затвердженими межами, яка

повинна фіксуватися в усіх землепорядних і містобудівних документах та розглядатися як специфічний об'єкт містобудівного проектування. Це значить, що такий документ є складовою містобудівної документації, без якої історичне місто не може розвиватися і взагалі з юридичної точки зору, не може проводити ніяких змін у землекористуванні, тобто відчужувати або змінювати призначення землі. Зважаючи на те, що історичні міста можуть мати в своїх межах декілька історичних ареалів, то, відповідно, і оформлення відповідного статусу міста збільшує кількість і вартість бюрократичних процедур, що суттєво ускладнює розвиток таких міст.

Незважаючи на це, відповідальними за визначення меж і режимів використання історичних ареалів є Мінкультури України та Мінрегіон України, а також уповноважені ними органи охорони культурної спадщини, – органи місцевого самоврядування, на територіях яких вони розташовані теж мають бути вмотивовані на збереження та використання таких об'єктів.

Згідно з чинним законодавством межі історичних ареалів мають бути визначені спеціальною науково-проектною документацією під час розроблення історико-архітектурних опорних планів цих населених місць, і підтвердити документально культурну спадщину населеного місця та історико-культурну цінність його території.

На час розробки Порядку (і це в ньому зазначено) передбачалось, що для кожного історичного ареалу, визначаються режим використання та конкретні обмеження господарської діяльності на його території, які встановлюються правилами охорони та використання історичних ареалів населених місць. Останні у свою чергу, повинні були враховуватися під час розроблення місцевих правил забудови, що було першочерговим для міст, які включені до Списку історичних населених місць України, затвердженого Кабінетом Міністрів України [2]. Для історичних міст такі правила затверджувалися відповідними радами за погодженням з Мінкультури, Держбудом (на той час) або уповноваженими органами охорони культурної спадщини.

На жаль, на сьогодні такий вид місцевих нормативних документів як місцеві правила забудови, що міг би досить ефективно урегулювати, всі “законодавчі прогаліни”, допущені центральними органами влади, на місцевому рівні скасовано як такий. З одного боку, це можна розглядати як спрощення дозвільного механізму для покращання інвестиційного клімату, а з іншого – як зменшення можливості впливу місцевої влади на розвиток територій та відсторонення місцевих еліт від реальної влади.

Виходячи із сучасних реалій, можна констатувати, що більшість пам'яток історії та архітектури національного значення на сьогодні перебувають на балансі обласних чи міських рад. З тих чи інших причин, незважаючи на досить жорсткі законодавчі норми щодо їх збереження, ці ради часто не знаходять ні державних грошей, ні реальних приватних інвесторів для їх підтримки.

На сьогодні органи державної влади та органи місцевого самоврядування не утворюють надійного тандему, який би опікувався цією проблематикою. Центральна влада, утворивши досить жорстке та, можна сказати, “правильне законодавство” в цій царині, не забезпечила відповідного фінансування, принаймні хоч на технічні обстеження, проектні та відновлювальні роботи, що дозволило хоча б законсервувати такі об’єкти, які з часом зазнають значної руйнації й утворюють небезпеку для оточуючих, що само по собі створює велику проблему для місцевої влади.

Так, незважаючи на те, що збереження архітектурно-містобудівної спадщини та традиційного характеру середовища як складових культурної спадщини країни, повинно бути одним із пріоритетних напрямів державної політики [1], на сьогодні все ж не дає чіткої картини впливу держави на процес збереження історичного середовища. На тепер близько 50 – 70 % пам’яток архітектури та містобудування перебувають в незадовільному, а кожна десята – в аварійному стані [4].

Вочевидь, однією із основних причин такої ситуації є недостатня робота із забезпечення місцевими органами виконавчої влади розробки та затвердження історико-містобудівної документації. За даними профільного міністерства на сьогодні із 401 історичного населеного місця, внесеного до Списку історичних населених місць України, спеціальною історико-містобудівною документацією забезпечено лише трохи більше третини від загальної кількості таких міст і селищ [4].

Чинний порядок визначення меж і режимів використання історичних ареалів населених місць передбачає досить громіздку, але багато в чому необхідну процедуру, яку місцеві бюджети апріорі не можуть виконати. Особливо це характерно для територій малих історичних міст, які не мають достатньо бюджетоутворюючих підприємств і відповідно їх фінансові можливості значно обмежені і часто з натугою забезпечують найнеобхідніші так звані “захищені статті” своїх бюджетів.

Таким чином, можна констатувати, що на сьогодні в українське законодавство закладено безліч необхідних норм, креатив яких не знаходить свого продовження в механізмі їх реалізації. Це призводить до того, що відповідно історичні та архітектурні пам’ятки, з кожним днем наближаються “до точки неповернення”, коли їх врятувати буде не тільки економічно не вигідно, але й практично не можливо просто з технічної точки зору. Багато таких пам’яток саме знаходяться на цій межі або вже пройшли її.

Підсумовуючи, можна констатувати, що для вирішення зазначених питань на державному рівні необхідно оптимізувати державну політику щодо вирішення питань охорони об’єктів культурної спадщини, збереження традиційного середовища на урбанізованих територіях, законодавчо мотивувати державні та самоврядні органи, причетні до вирішення цих питань на партнерські відносини з урахуванням інструментів самоорганізації населення. Це передбачає

використання контактів з представниками громади, які в процесі життєдіяльності повсякденно контактують з об'єктами культурної спадщини та мають пряму зацікавленість в їх збереженні, безпечному технічному стані та пристосуванні до використання.

Зважаючи на тенденцію щодо послаблення вертикалі влади та передачі більшості владних повноважень на місцеві рівні, доцільно розглянути питання відновлення легітимності місцевих правил забудови та надання можливості затвердження історико-містобудівної документації щодо пам'яток національного значення, а також погодження відповідних змін і доопрацювань, які виникають у процесі розвитку історичних населених місць на регіональному рівні. У той же час не можна забувати про всі ризики щодо передачі на самоврядний рівень питань, що стосуються об'єктів культурної спадщини національного значення, поклавши таким чином на місцеву громаду вирішення питання державного рівня, що через конфлікт інтересів може утворювати небезпеки переважання місцевих інтересів над державними.

Можна декларувати, що історично успадкований характер традиційного середовища та об'ємно-просторова структура історичного населеного місця має визначатися як головний показник збереження культурного ресурсу середовища та бути одним із державних пріоритетів, максимально ураховуватися під час розробки генеральних планів, інших документів містобудівного характеру щодо розвитку найбільш урбанізованих територій.

Ця тема вимагає подальшого дослідження та запровадження нових розвідок, підходів і способів реабілітації, які можуть бути застосовані у процесі розвитку урбанізованих територій історичних міст.

Література:

1. Про охорону культурної спадщини : Закон України від 08.09.2000 р. // ВВР України. – 2000. – № 39. – Ст. 333.
2. Про затвердження Порядку визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць : постанова Кабінету Міністрів України від 13 березня 2002 р. № 318 // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 12. – Ст. 587.
3. Порядок визначення меж та режимів використання історичних ареалів населених місць, обмеження господарської діяльності на території історичних ареалів населених місць [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
4. Матеріали Мінрегіонбуду [Електронний ресурс] від 26 березня 2010 р. – Режим доступу : <http://www.minregionbud.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 14.02.2014 р.

УДК 351

Т. В. КУЗНЯКОВА

СУТНІСТЬ, ЗАВДАННЯ І МІСЦЕ ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В СУЧАСНОМУ ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ

Визначено світові тенденції розвитку державного управління, встановлено особливості підготовки державно-управлінських рішень в сучасних умовах, встановлено основні завдання та принципи інформаційно-аналітичного забезпечення державного управління.

Ключові слова: державне управління, інформаційно-аналітична діяльність, принципи, методи, напрями, гнучкість, стратегічність, оперативність.

Determined global trends in governance, imposed peculiarities of managerial decisions in today's environment, set the basic objectives and principles of information-analytical support of public administration.

Key words: public management, information analysis and principles, methods, trends, flexibility of strategy, operational.

У зв'язку зі швидкими змінами соціальної реальності, пов'язаними з активним розвитком інформаційних технологій і громадянського суспільства, постає потреба в упровадженні нових моделей і нових підходів державного управління, заснованих на кооперації зусиль різних суб'єктів соціального та економічного розвитку задля досягнення спільних соціально значущих цілей, у соціальному консенсусі щодо даних цілей, гнучкості та опертивності реагування на зміни внутрішнього та зовнішнього середовища тощо. Особливе значення при цьому займає якісне інформаційно-аналітичне супроводження управлінської діяльності, адже саме воно здатне надати науково обгрунтовані відповіді щодо формування стратегії соціально-економічного розвитку, реалізації окремих управлінських заходів та ухвалення конкретних управлінських рішень.

Аналітика та інформаційно-аналітична діяльність як об'єкт дослідження перебували в полі уваги таких українських науковців, як В. Бакуменко, В. Бебик, Т. Брус, С. Здіорук, А. Дегтяр, В. Дзюндзюк, Ю. Кальниш, О. Котуков, Г. Почепцов, Ю. Сурмін, Ю. Шаров та ін. Між тим, більшість наявних досліджень, описуючи інформаційно-аналітичну роботу, спираються на класичні моделі та способи реалізації державно-управлінської діяльності. При цьому малорозробленими представляються прикладні технології та процедури застосування аналітики за умов використання нових концепцій державного управління, зокрема, таких, як "Good Governance".

Метою статті є з'ясування сутності інформаційно-аналітичної діяльності, встановлення її ключових завдань і принципів у сучасних умовах упровадження нових концепцій державного управління.

Адміністративні перетворення, що наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. охопили безліч країн, включаючи Україну, викликані глобальною тенденцією переосмислення ролі і природи держави в сучасному світі і значною мірою спираються на парадигми “нового публічного управління” (New Public Management) та “нової публічної служби” (“New public service”), які націлені на модернізацію та гуманізацію державного управління, а також вирішення нагальних соціальних проблем.

Згідно з позиціями Г. Пітерса, старшого наукового співробітника Канадського центру розвитку державного управління, нові підходи до державного управління ґрунтуються на принципах широкої участі інститутів громадянського суспільства у прийнятті рішень, гнучкості, дерегулюванні внутрішніх взаємодій і використанні ринкових механізмів у зовнішніх взаємодіях [17].

У межах зазначених концепцій прийнято виділяти такі основні напрямки системної модернізації державноуправлінської діяльності:

- децентралізація державного управління, яка здійснюється шляхом передачі окремих повноважень і ресурсів на більш низький рівень управління або шляхом створення автономних структур, що мають власні можливості для вирішення покладених на них соціальних завдань;

- розвиток людських ресурсів і кадрового потенціалу, який передбачає реформування державної служби шляхом створення мотиваційних та інших основ для підвищення якості та рівня управлінської діяльності, пов’язаних з підвищенням рівня професіоналізму, універсальності, стандартів службової етики;

- покращання якості державних послуг шляхом створення нових “структур, орієнтованих на споживачів”, які будуть керуватися у своїй діяльності чіткими стандартами обслуговування громадян, задоволення їх соціальних потреб, чітко прописаними критеріями і показниками управління якістю послуг;

- удосконалення діяльності органів державного управління на основі оптимізації організаційних структур, створення мережі автономних державних організацій;

- широке використання сучасних інформаційних і телекомунікаційних технологій на основі формування національних мереж, що об’єднують локальні мережі регіонів, міністерств, відомств, агентств, що використовують міжнародні стандарти застосування інформаційних технологій, створення спеціальних центрів, що відповідають за впровадження і розвиток телекомунікаційних технологій у діяльності державних органів;

- оцінка результатів управлінської діяльності на основі впровадження системи комплексного моніторингу, що дозволяє оцінити якість і рівень роботи державного апарату, його ефективність і результативність, стандарти наданих громадянам послуг, задоволеність населення різними аспектами роботи державних структур [16].

Виділені напрямки та основні елементи модернізації системи управління, незважаючи на певну суперечливість, протягом останніх двадцяти років

поступово впроваджувалися в практику державного управління більшості розвинених країн [7].

Загалом, поєднання принципів і підходів “нового публічного управління” та “нової публічної служби” спричинило появу концепції “належного врядування” (“Good governance”) [18]. Важливо відзначити, що дана парадигма державного управління нерідко визначається як громадсько-державне управління, що певною мірою розкриває її реальну сутність і зміст, і зводиться до шести основних моделей взаємодії і спільного вирішення виникаючих проблем між державними та громадськими структурами:

Перша розглядає державне управління не лише з позицій проведення через законодавчу і виконавчу діяльність волі правлячих класів і керівних сил, а насамперед, з точки зору гармонізації відносин та організації справедливих взаємодій між різними суспільними групами, включаючи державу, бізнес, некомерційний сектор. Виконавча влада виступає тут як впливовий і авторитетний політичний суб’єкт, здатний стати вище інтересів кожної окремої групи і сприяти виробленню між ними компромісного рішення [15].

Друга розглядає державне управління, в першу чергу, на мікрорівні як набір певних політичних практик співпраці між державними структурами та інститутами громадянського суспільства, які дозволяють спільно, на умовах соціального партнерства вирішувати конкретні проблеми в галузі екології, охорони здоров’я, освіти, розвитку територій, житлового та дорожнього будівництва тощо [14].

Третя розглядає громадсько-державне управління головним чином на мезорівні через призму формування стійких мережевих структур і правил взаємодії між включеними в них суб’єктами діяльності, які виникають і функціонують з метою узгодження взаємних інтересів і соціальних устремлень, а також спільного вирішення спільних завдань [8].

Четверта розглядає державне управління здебільшого на макрорівні з точки зору зміни головних принципів публічного управління і формування нової ідеології та моделі взаємодії між державою та суспільством, що включають:

- передачу права надання багатьох державних послуг на конкурентній основі недержавному сектору;
- надання права вибору споживачам державних послуг, а не їх обслуговування [11].

П’ята розглядає громадсько-державне управління в контексті відновлення зв’язку між управлінням і політикою, закликаючи орієнтуватися при прийнятті управлінських рішень на широкий спектр суспільно-політичних проблем і загальну стратегічну лінію політичного розвитку країни, на дотримання демократичних і правових процедур прийняття та реалізації управлінських рішень [2; 4].

Шоста розглядає державне управління з позицій морально-етичного, гуманістичного виміру управлінського процесу, включаючи його політичну складову. У цьому контексті особливого значення набувають законність, демократичність, довіра, відповідальність, справедливість, чесність, а також інші

фундаментальні ідеї, цінності та соціальні смисли, що додають легітимності всій системі державного управління [12].

Термін “належне врядування” також часто використовується в розумінні “управління без уряду” в рамках концепції політичних мереж, яка розглядає в якості основних суб’єктів прийняття рішень об’єднані для вирішення нагальних суспільних проблем в єдину управлінську мережеву структуру урядові та неурядові організації [10]. Важливим аспектом нового бачення системи державного управління є визнання чиновництва не просто виконавцями рішень, вироблених політиками, але й безпосередніми учасниками їх прийняття і пошуку ефективних шляхів їх здійснення. У зв’язку з цим на перший план висувається питання якості прийнятих рішень та їх належного інформаційно-аналітичного забезпечення.

Відзначимо, що концепція “належного врядування” передбачає абсолютно нові підходи до ухвалення рішень, перехід на позитивну консолідацію, засновану на партнерстві та співробітництві [6]. Це передбачає відхід від практики використання тиску, а також від конфронтаційної ідеології у відносинах зі своїми опонентами. Звідси випливає необхідність упровадження в повсякденну політичну і соціальну практику цінностей демократичної правової держави, створення соціальних і політичних умов для реалізації індивідуумом свого творчого потенціалу. Головне в переході на позитивну концепцію консолідації суспільства, засновану на партнерстві і співробітництві, – це націленість на створення сучасного суспільства, сучасних інфраструктур і формування нової людини, що обумовлює необхідність дослідження рішень, що розробляються, з точки зору:

- відповідності їх процесу модернізації країни;
- відповідності стратегії розвитку окремої території;
- виявлення суб’єктів, незацікавлених в ухваленні відповідного рішення;
- установа головних стейкхолдерів, суб’єктів, зацікавлених у прийнятті

відповідного рішення;

- виявлення зовнішніх і внутрішніх факторів, що можуть гальмувати реалізацію ухваленого рішення.

Мета такого аналізу – забезпечення процесу “управління майбутнім” через оцінку відповідності рішень, що розробляються, стратегічні цілі розвитку, а також знаходження “точок дотику” в різних суб’єктах розвитку (економічних, політичних, соціальних агентів) з тим, щоб об’єднати їх зусилля для досягнення спільної мети – покращання якості життя на відповідній території. Під час проведення аналізу велике значення має оцінка:

- соціального стану та самопочуття населення;
- рівня соціального та політичного діалогу, а також соціального

партнерства;

- соціальних проблем, що турбують населення в першу чергу;
- особливостей політичної ситуації;
- особливостей економічної ситуації;
- ступеня задоволеності населення діяльністю владних структур різних рівнів;
- нинішнього стану процесу взаємодії різних суб’єктів розвитку;

– суперечностей і тенденцій у розвитку функціонуючої системи владних відносин тощо;

– ефективності рішень, які ухвалювалися раніше [13].

Говорячи про якісне інформаційно-аналітичне забезпечення державноуправлінської діяльності в сучасних умовах, доцільно звернутися до робіт американського науковця І. Ансоффа [1]. На основі аналізу системних завдань, вибору стратегічних позицій, приведення потенціалу організації у відповідність з мінливістю середовища він виділяє чотири напрямки в розвитку систем управління, пов'язаних зі швидкістю зміни в навколишньому середовищі. Серед них:

1) управління на основі контролю рівня і якості виконання. Цей тип управління, на його думку, успішно діє в період, коли середовище достатньо статичне. У цій ситуації будь-який реальний план, який спирається на чіткий аналіз наявних ресурсів і адекватно поставлених ним завдань, безумовно, підлягає виконанню. Якщо цього не відбувається, то відповідальність за невиконання плану несе виконавець, на якого і покладається основна провина за його зрив. Це видається цілком логічним, якщо умови, в яких повинен виконуватися план, нічим не відрізняються від умов, в яких він створювався;

2) управління на основі екстраполяції, коли темп змін збільшується, але майбутнє все ще передбачувано за рахунок знання минулого і того, що майбутні зміни вкрай незначні і не роблять принципове значення на розвиток ситуації;

3) управління на основі передбачення змін, коли виникають несподівані явища і темп змін помітно прискорюється, але ще можливо передбачити основні тенденції і визначити реакцію на них;

4) управління на основі прийняття гнучких екстремних рішень, які формуються в умовах, коли неможливо вчасно передбачити виникнення нових завдань.

Саме так представляється сучасне державне управління. Новий підхід до управління передбачає більш активне втручання суб'єктів управлінських дій у соціальні процеси, що виходять за рамки їхніх організаційних структур, і характеризується такими основними діями і кроками:

1. Формулювання в програмі своєї діяльності конкретної проблеми, яка повинна бути вирішена методами управління.

2. Визначення основних характеристик бажаної ситуації, в рамках якої можна реалізувати через деякий час свої цілі і досягти вирішення поставлених перед організацією проблем.

3. Виявлення та інвентаризація всіх протидіючих сил, умов і факторів, які можуть перешкоджати рішенням намічених завдань.

4. Опрацювання рішень, націлених на ослаблення протидіючих сил і чинників, визначення необхідних ресурсів для їх нейтралізації і мінімізації можливих ризиків.

5. Виявлення та аналіз сил і чинників, які сприятимуть вирішенню поставлених завдань і досягненню бажаної ситуації, здатної максимально наблизити реалізації намічених цілей.

6. З'ясування та визначення дій, спрямованих на активізацію і посилення сил і чинників, здатних переломити ситуацію на користь створення додаткових можливостей для вирішення намічених завдань.

І вже на основі врахування всіх зазначених вище моментів намічається послідовність кроків для досягнення бажаної мети.

Важливою частиною управління і передумовою для прийняття якісних управлінських рішень також є аналіз рішень і заходів, які вже були реалізовані, впроваджені.

В американській практиці прийняті певні способи і форми такого аналізу:

1. Внутрішній контроль вартості, ходу робіт, ефективності та результатів реалізації.

2. Перевірка результатів зовнішніми аудиторами.

3. Аналіз якісних показників діяльності (соціальних, економічних ефектів тощо).

4. Використання експериментів, аналізу часових рядів і синтезу для оцінки рівня, на якому робота, що проводиться, забезпечує досягнення намічених результатів.

5. Використання методу аналізу витрати-вигоди для порівняння цінності отриманих результатів і вартості ресурсів, витрачених у процесі її реалізації [3].

Результати оцінки використовуються, насамперед, для організації зворотного зв'язку з громадянами з метою внесення необхідних поправок як у конкретні проведені заходи, так і в програму подальших дій. Крім того, результати оцінки можуть використовуватися для складання подальших програм.

Відзначимо, що в даний час у розвинених країнах для оцінки ефективності та якості надання послуг населенню з боку регіональних і місцевих органів управління все ширше застосовується методика Загальної Оціночної Структури – “The Common Assessment Framework” (ЗОС / CAF). Загальна оціночна структура (ЗОС) – результат довгострокового співробітництва у сфері підвищення якості управлінської діяльності членів ЄС [19]. Вона була запропонована в допомогу адміністративним структурам у країнах ЄС для впровадження і використання технологій управління якістю в галузі державного та муніципального управління. Основною метою ЗОС є надання простої і легкої у використанні системи аналізу ефективності діяльності організацій державного сектора, включаючи і муніципальний рівень, в країнах Європи. У ЗОС входить 9 критеріїв, на основі яких оцінюється якість і ефективність управлінської діяльності різних державних органів щодо вирішення місцевих проблем, а саме: лідерство, політика та стратегія, управління людськими ресурсами, зовнішні партнерства і ресурси, управління процесами і змінами, результати, орієнтовані на клієнтів, результати, орієнтовані на службовців, вплив на громадськість, ключові робочі характеристики. Усі ці критерії агрегуються в так звану “модель зразкового управління”. За допомогою цієї моделі керівні структури мають можливість оцінювати не просто “якість” проведеної політики на політичному рівні, а й менеджмент, який переслідує мету досягнення якісної та ефективної роботи організації, а також те, яким чином

формулюється її політика, вирішуються завдання в галузі аналізу, вивчення перспектив розвитку і стратегічного планування.

Основні характеристики організації, що мають істотне значення в рамках оцінки ефективності її роботи, включають: високу якість надання послуг; ініціювання змін; менеджмент у сфері модернізації та організації внесення змін; дію в рамках законодавчої, правової та нормативної бази; демократичну відповідальність/підзвітність; дієвість; економічну ефективність. Значення критеріїв оцінюються експертним шляхом.

До інших важливих інструментів оцінки та підвищення ефективності роботи органів державного управління відноситься використання методу “benchmarking” (оцінка на основі базових показників). Цей метод засновується на такому припущенні – “ефективність починається з вимірювання, і те, що може бути виміряне, має бути зроблено” [9]. Він зарекомендував себе в якості ефективної стратегії вдосконалення роботи органів державного управління і став відомий як “модель ділового управління”. Коли в 1998 р. Євросоюз ухвалив рішення про початок реалізації ініціативи щодо підвищення якості муніципального управління, то протягом останніх десяти років державні організації поступово перейшли на оцінку своїх послуг на основі базових показників.

Застосування даної оцінки включає три основні етапи:

1. Розуміння того, які саме послуги надає організація.
2. Порівняння результатів організації з результатами інших подібних структур.
3. Розробка та реалізація заходів, необхідних для подолання розриву між своєю організацією та організаціями, що досягли в цій сфері діяльності кращих результатів.

Вищенаведені підходи до аналізу якості управління мають отримати досить широке застосування і в Україні.

Таким чином, можна стверджувати, що основні завдання інформаційно-аналітичної діяльності в сучасному державному управлінні полягають у такому:

- аналізі цілей і завдань, а також розробці варіантів стратегій державного, регіонального та місцевого розвитку;
- забезпеченні оперативного збору та обробки інформації в інтересах рішень управлінських завдань в умовах ситуації, що постійно змінюється;
- аналізі і оцінюванні отриманої інформації в контексті реалізації стратегії управління, виявленні сутності процесів та явищ, що відбуваються саме в цей час;
- виявленні думок ключових суб’єктів (державного, регіонального та місцевого) розвитку щодо процесів (соціальних, економічних, політичних), що відбуваються як на рівні окремої території, так і за її межами;
- узагальненні кращого досвіду управління і розробка пропозицій щодо його запозичення (впровадження);
- розробці критеріїв оцінки ефективності та результативності управлінської діяльності;
- синтезі нового знання (оцінка ризиків, розробка прогнозів тощо);
- доведенні результатів аналітичної роботи (нового знання) до всіх суб’єктів управління (структур, суб’єктів чи осіб, що приймають рішення).

Основними принципами інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні є: цілеспрямованість; системність; актуальність; своєчасність; активність; ініціативність; достовірність; об'єктивність; повнота; безперервність; гнучкість; обґрунтованість [5, с. 97–105]. Розкриємо зміст наведених принципів аналітичної діяльності.

Цілеспрямованість – орієнтація аналітичної діяльності на досягнення конкретних цілей (результатів у практичній діяльності). Системність – комплексний аналіз проблем з урахуванням їх місця, ролі та взаємозв'язків у загальній структурі забезпечення державно-управлінської діяльності. Актуальність – аналітична діяльність повинна витікати з потреб практики, мати високу ступінь важливості в даний момент, у даній ситуації, для вирішення конкретної проблеми. Своєчасність – отримання і видача результатів аналітичної діяльності в необхідні терміни, у зручному вигляді і в формі, призначеної для безпосереднього використання суб'єктом управління. Активність – проведення аналітичної діяльності та видача її результатів незалежно від конкретних запитів користувачів з певним випередженням і елементами прогнозування. Для забезпечення ефективності дослідження необхідно визначення динаміки розвитку досліджуваної ситуації та передбачення можливих негативних наслідків, установлення і пояснення закономірностей зміни показників, що характеризують ситуацію, розробка сценаріїв її розвитку та експертне прогнозування. Ініціативність – виявлення та опис проблем, формулювання завдань і способів їх вирішення (у тому числі, що виходять за рамки традиційних уявлень). Вироблення не тільки оціночних результатів, але і конструктивних пропозицій і рекомендацій. Достовірність – урахування істинності вихідних даних аналізу, точності використовуваних кількісних даних, ступеня об'єктивності та обґрунтованості висновків, оцінок, пропозицій. Об'єктивність – відсутність тенденційності, неупереджене ставлення аналітика до дослідження і його результатів. Повнота – використання всієї наявної інформації, що відноситься до справи. При цьому передбачається висування і перевірка всіх можливих варіантів розвитку подій, версій про сутність і причини досліджуваного явища, визначення закономірностей його розвитку. Безперервність – організація постійно діючого інформаційно-аналітичного моніторингу ситуації. Гнучкість – можливість швидкої адаптації до змін внутрішнього та зовнішнього середовища без модифікації структури методів і засобів реалізації аналітичної роботи. Обґрунтованість – отримання аргументованих результатів аналітичної діяльності на основі сучасних досягнень науки, ефективних інформаційних та аналітичних технологій, прагнення до об'єктивно істинного і перевіреного знання, використання всього комплексу пізнавальних принципів і методів.

В умовах впровадження нових концепцій і підходів до державного управління, спрямованого на підвищення соціальної ефективності та результативності управління, а також на активне залучення до управління різноманітних суб'єктів розвитку, особливе значення набуває питання якісного

інформаційно-аналітичного супроводження державноуправлінської діяльності. Аналітика в державному управлінні – це сукупність принципів методологічного, організаційного та технологічного забезпечення управлінської діяльності, що дозволяє творчо та ефективно обробляти інформацію з метою вдосконалення якості наявних і отримання нових знань про процеси, що відбуваються на рівні окремої території, а також підготовки інформаційної бази для прийняття оптимальних управлінських рішень.

Інформаційно-аналітична діяльність завжди була спрямована на вирішення практичних управлінських завдань. Між тим, раніше, в умовах традиційних моделей управління, орієнтованих на стабільність внутрішнього і зовнішнього середовища, її завдання полягало в оцінці наявних фактів, контроль рівня і якості виконання прийнятих рішень. У сучасних умовах вона повинна робити акцент не на констатації фактів, а на “випередженні подій”, що дозволить суб’єкту управління об’єктивно оцінювати наявну ситуацію, прогнозувати її майбутній стан і приймати найкращі управлінські рішення, спрямовані на формування “кращого майбутнього”. Організаційне забезпечення інформаційно-аналітичної діяльності в сучасних умовах стане предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Ансофф И.* Стратегическое управление / И. Ансофф. – М. : Экономика, 1989. – 358 с.
2. *Бакуменко В. Д.* Формування державно-управлінських рішень: проблеми теорії, методології, практики : монографія / В. Д. Бакуменко. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 328 с.
3. *Василенко И. А.* Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособие / И. А. Василенко. – изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
4. *Дегтяр А. О.* Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2004. – 224 с.
5. *Дзюндзюк В. Б.* Основи інформаційно-аналітичної діяльності в державному управлінні : навч. посіб. / [В. Б. Дзюндзюк, О. А. Котуков, Т. В. Кузнякова, Г. В. Даудова]. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2013. – 192 с.
6. *Корженко В. В.* Методологічні та евристичні інтенції сучасної концепції Governance [Електронний ресурс] / В. В. Корженко, В. В. Нікітін // Державне будівництво. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2007-1-1/doc/1/01.pdf>.
7. *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance / Л. В. Сморгун // Политические исследования. – 2003. – № 4. – С. 50–58.
8. *Сморгунов Л. В.* Сетевой подход к политике и управлению / Л. В. Сморгун // Политические исследования. – 2001. – № 3. – С. 103–112.

9. *Alford J.* Why do Public-Sector Clients Coproduce: Toward a Contingency Theory? *Administration and Society* / J. Alford, 2002. – Vol. 34. – No 1. – P. 32–56.
10. *Börzel T. A.* Organizing Babylon – On the Different Conceptions of Policy Networks / *Tanja A. Börzel* // *Public Administration*. – 1998. – Vol. 76. – № 2. – P. 253–273.
11. *Drechsler W.* The ReEmergence of “Weberian” Public Administration after the Fall of New Public Management: The Central and Eastern European Perspective / *Wolfgang Drechsler* // *Halduskultuur Administrative Culture*. – 2005. – № 06. – P. 94–108.
12. Good governance: Guiding principles for implementation / *The Australian Government’s Overseas Aid Program* // *The Australian Agency for International Development, Canberra*. – August 2000. – P. 3–11.
13. *Graham J.* Governance Principles For Protected Areas / *J. Graham, B. Amos, T. Plumptre* // *Policy Brief*. – Ontario (Canada) : *Institute on Governance*, 2003. – № 15. – P. 6–14.
14. *Hyden G.* The Study of Governance / *G. Hyden and M. Bratton* (eds.). *Governance and Politics in Africa*. Boulder: *Lynne Rienner Publishers*, 1992. – P. 1–26.
15. *Kooiman J.* Modern Governance: New Government – Society Interactions / *J. Kooiman*, ed. – London : *Sage*, 1993 – 288 p.
16. Modernising government. Presented to Parliament by the Prime Minister and the Minister for the Cabinet Office by Command of Her Majesty. – London: *Stationery Office*, 1999. – 66 p.
17. *Peters B. G.* The Future of Governing / *B. G. Peters*, 2nd ed., *Lawrence, KS* : *University Press of Kansas* 2001. – 272 p.
18. *Plumptre T.* Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives / *T. Plumptre, J. Graham* // *Institute On Governance*. – 1999. – 27 p. – December 3.
19. Quality in social public services / *Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities*. 2001 – 138 p.

Надійшла до редколегії 29.01.2014 р.

УДК 35:002.8

О. В. ЧЕРВЯКОВА

ІНТЕГРОВАНА СИСТЕМА ЧИННИКІВ ВПЛИВУ НА САМООРГАНІЗАЦІЮ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Виділено інтегровану систему чинників впливу на самоорганізацію системи державного управління. Запропоновано методіку її використання в завданнях аналізу та синтезу стратегічних та програмно-цільових документів.

Ключові слова: державне управління, виділення, вплив, інтегрована система, самоорганізація, чинники.

Integrated system highlighted the factors influencing the self-organization of the public administration system. A method for use in the analysis and synthesis of strategic and program-targeted documents.

Key words: public administration, selection, influence, integrated, self-organization, factors.

Дослідження процесів самоорганізації в соціальних системах давно привертає увагу численних науковців. У той же час, в Україні цей напрям досліджень розвивається неінтенсивно, особливо, що стосується систем державного управління.

Метою даної статті є виділення інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізацію системи державного управління та розроблення методики її використання.

Зазначений напрям досліджували В. Бакуменко, С. Штурхецький, В. Кальнищ, О. Руденко.

На сьогодні виділено загальні чинники впливу як на самоорганізацію, так і на функціонування та розвиток соціальної системи. Серед них ідеї, технології, ресурси, умови, діяльність суб'єкта та об'єкта управління [1].

Соціальна система розглядалася цілком. При цьому випадають два важливі чинники впливу на самоорганізацію системи, пов'язані з прямим та зворотним зв'язками в цій системі. Для пояснення цієї тези наведено рис. 1, де окремо виділено прямий та зворотний зв'язки між суб'єктом та об'єктом соціальної системи.

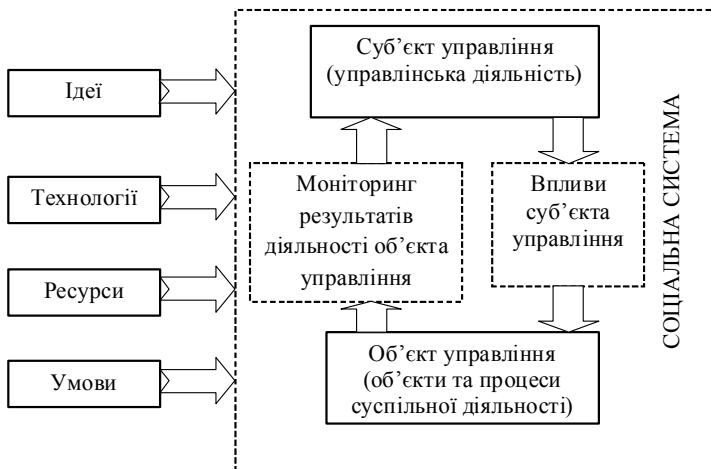


Рис. 1. Загальні чинники впливу на самоорганізацію соціальної системи

Наведений рис. 1 ілюструє відому, але дуже важливу річ – наявність у відносинах суб'єкта та об'єкта соціального управління прямого та зворотного зв'язку, що є необхідною умовою для здійснення циклів управління.

Прямий зв'язок використовується для доведення управлінських рішень суб'єкта соціального управління шляхом різноманітних форм впливу до об'єкта соціального управління.

Зворотний зв'язок є необхідною умовою для організації контролю та оцінювання за результатами здійснення управління та, зазвичай, реалізується за допомогою системи моніторингу результатів діяльності об'єкта управління.

Порушення як прямого (припинення моніторингу), так і зворотного (припинення впливів) зв'язків призводить до припинення виконання циклів управління, а відтак, і самоорганізації соціальної системи.

Таким чином, до системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи слід також віднести чинники “моніторинг” та “впливи”.

Логічно постає питання: як без суб'єкта і без об'єкта соціального управління немає циклів управління, оскільки ці цикли відображають процеси самоорганізації соціальних систем. Таких циклів стільки, скільки виникає необхідність в управлінських впливах. Разом вони створюють соціальну систему, окремими елементами якої є обстановка дисипативної самоорганізації.

Таким чином, до системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи доцільно також віднести чинники “суб'єкт управління” та “об'єкт управління”.

Пропонуємо інтегровану систему чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи (рис. 2). Вона названа інтегрованою, оскільки зазначені чинники мають один об'єкт впливу – соціальну систему, а вірніше, її самоорганізаційну спроможність та найкраще впливають разом. Як уже зазначено, без частини цих чинників, які згруповані на рис. 2 з правого боку, соціальна система взагалі втрачає властивість самоорганізаційної спроможності. Інша частина чинників, що згруповані на рис. 2 зліва, безпосередньо впливає на ефективність, економічність, результативність та якість процесу самоорганізації.



Рис. 2. Інтегрована система чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи

Саме тому, коли йдеться про інноваційне управління, слід створити необхідні вихідні умови для цього, а також застосовувати нові ідеї, технології, ресурси (або більш ефективно використовувати старі). Це управління також стає можливим лише за умови інноваційних змін у суб'єкті та об'єкті соціального управління, в їх впливах і системі моніторингу.

Виділення інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи надає нижченаведені переваги.

Для політиків у сфері державного управління:

- формування державних політик з урахуванням основних чинників впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління;
- розвиток політичної аналітики на основі зазначених чинників.

Для фахівців-практиків з державного управління (державних службовців):

- чітке розуміння ключових проблем державного управління;
- підвищення рівня креативності у своїй діяльності;
- урахування чинників впливу на самоорганізаційну спроможність в процесах управлінських впливів, зокрема стратегічного управління, державної політики, національного проектування, програмно-цільового проектування, планування;
- краще розуміння та організація управлінських процесів, зокрема зворотного зв'язку між суб'єктами та об'єктами державного управління;
- розуміння важливості розроблення та застосування нових ідей, технологій; економного використання ресурсів, створення умов, необхідних для реалізації управлінських впливів.

Для освітян у сфері державного управління:

- нові знання, навички та вміння щодо самоорганізації систем державного управління;
- урахування цих чинників в навчальних програмах (освітньо-професійних програмах) підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та президентського резерву;
- урахування цих чинників при розробці освітньо-кваліфікаційних характеристик різних категорій державних службовців;
- при підготовці та проведенні активних форм занять (тренінгів, семінарів) тощо.

Для науковців у сфері державного управління:

- об'єктивізація створення структур, інституцій та здійснення процесів державного управління;
- нові вихідні уявлення про процеси самоорганізації у соціальних системах;
- розвиток системи знань щодо самоорганізації систем державного управління.

Для громадськості:

- краще розуміння сутності державного управління;
- можливість здійснення кваліфікованого громадського контролю;
- розвиток можливостей професіоналізації демократії участі.

Для застосування виділеної інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи у теорії та практиці

державного управління звернемося до роботи В. Бакуменка, Ю. Кальниша, О. Руденко, в якій запропоновано інноваційний фільтр [2]. Такий фільтр побудовано фактично з двох блоків: блоку відбору інформації та блоку власно виявлення ознак новизни. Можна взяти цю ідею за основу та побудувати систему відбору інформації для вирішення проблем та завдань державного управління, виходячи з елементів інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність соціальної системи, як це показано на рис. 3.



Рис. 3. Система відбору інформації для вирішення проблем і завдань державного управління на основі системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління

До елементів блоку фільтру, показаного на рис. 3, необхідно віднести:

- суб'єкт (суб'єкти) державного управління – система органів державної влади, що складають інституційне забезпечення стратегії;
- різноманіття впливів суб'єкта на об'єкт державного управління;
- об'єкт державного управління – суспільна діяльність, що включає все різноманіття суспільних сфер, галузей, відносин;
- систему моніторингу результатів реакції об'єкта державного управління на відповідні впливи суб'єкта державного управління, зокрема для організації контролю та оцінювання цих результатів;
- умови, за яких починається (вихідні) та відбувається державне управління;
- ідеї, на підставі яких здійснюється державне управління, що у стратегічних, державно-політичних та програмних документах, як правило, представлені метою, цілями, принципами, підходами;
- технології, що забезпечують перетворення цих ідей в очікувані результати;
- ресурси, що необхідні для реалізації впливів державного управління у суб'єкт-об'єктних державноуправлінських відносинах.

Звернімося до блоків, що показані на рис. 3. Блок “Поле інформації” – це різноманітна інформація, що може бути використана в процесах підготовки та здійснення державного управління (чинні законодавчі та нормативно-правові акти, статистична інформація, результати прогнозів, аналітичні матеріали, положення про органи державної влади, регламенти, інструкції, результати виконаних НДР тощо). Блок “Поле проблем та завдань” – це різноманітні проблеми та завдання, що виникають у системі державного управління. Саме з них у певний час вибирається конкретна проблема, завдання, що ситуативно та об’єктивно потребують свого вирішення. Наприклад, проблема відсутності стратегічного плану розвитку країни, регіонів, територій, суспільних сфер, галузей тощо. Блок “Фільтр з елементами інтегрованої системи чинників впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління” – це “інформаційне сито”, через яке пропускається різноманітна інформація, що може бути використана в процесах підготовки та здійснення державного управління з урахуванням конкретики обраної проблеми чи завдання. Ячейками такого “сита” є чинники впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління. Таким чином, можна передивитися та сформулювати, наприклад, для стратегічного планування: ідеї та технології, що підходять; визначити необхідні ресурси; визначити вихідні та перспективні умови; визначити суб’єкти та об’єкти державного управління; сформувати систему їх впливів для вирішення обраної проблеми чи завдання; передбачити систему моніторингу та контролю або оцінювання.

Блок “Поле відібраної та сформованої певним чином релевантної інформації” – це результат відбору та формулювання необхідної інформації щодо вирішення визначеної проблеми чи завдання. Він дозволяє далі більш професійно здійснювати управлінську діяльність, зокрема розроблення різноманітних державноуправлінських рішень (концепцій, стратегій, національних проєктів, програм соціально-економічного розвитку, державних цільових програм, нормативно-правових актів тощо), оскільки вона забезпечена необхідною базовою інформацією для проєктування.

Якщо йдеться про інноваційне управління, то необхідно додати на рис. 3 ще один блок між фільтром і блоком відібраної та сформованої певним чином релевантної інформації, який має відфільтрувати отриману інформацію не тільки на відповідність чинникам впливу на самоорганізаційну спроможність системи державного управління, а й на відповідність ознакам новизни, наприклад, “вперше”, “вдосконалено”, “набули подальшого розвитку”. Інноватизація державного управління потребує інноватизацію ідей, технологій, ресурсів, суб’єктів та об’єктів, впливів суб’єктів на об’єкти та системи моніторингу.

Таким чином, для самоорганізаційної спроможності системи державного управління запропоновано інтегровану систему, що складається з ідей, технологій, ресурсів, умов, суб’єктів та об’єктів державного управління, впливів цих суб’єктів на об’єкти та моніторингу результатів діяльності об’єктів.

Література:

1. Бакуменко В. Д. Визначення базових чинників для дослідження процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова, С. В. Штурхецький // Завдання державного, регіонального та муніципального управління в контексті нових реалій національного розвитку : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. (м. Київ, 6 квітня 2012 р.) : у 2 ч. ; за заг. ред. В. К. Присяжнюка, В. Д. Бакуменка, Т. В. Іванової. – К. : ВПЦ Академії муніципального управління. – К., 2012. – Ч. 2. – С. 16–20.
2. Бакуменко В. Д. Особливості застосування інноваційних фільтрів у процесі пошуку евристичного змісту наукового дослідження / В. Д. Бакуменко, Ю. Г. Кальниш, О. М. Руденко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 12–19.
3. Бакуменко В. Д. Застосування чинника самоорганізаційної спроможності розвитку в теорії та практиці публічного управління / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Публічне управління: виклики ХХІ століття : зб. тез XIII міжнар. наук. конгресу (м. Харків, 21-22 березня 2013 р.). – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2013. – С. 13.
4. Червякова О. В. Виявлення тенденцій дисертаційних розвідок у галузі науки “державне управління” за основними напрямками зовнішнього вектора суспільних змін / О. В. Червякова // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Вип. 190. – Т. 202. Держане управління. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2012. – С. 69–74.
5. Червякова О. В. Становление государственного управления в Украине как вида общественной деятельности, области науки и образовательной сферы / О. В. Червякова // Власть в обществе риска: нормы, ценности, институты : сб. матер. II Междунар. науч. форума” (г. Саратов 27-29 марта, 2013 г), Саратов : ИЦ “Наука”, 2013. – С. 364–369.

Надійшла до редколегії 14.02.2014 р.

УДК 351

В. М. ЩЕГОРЦОВА

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ

Зроблено аналіз нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг в Україні. Визначено обов'язки суб'єктів надання адміністративних послуг відповідно до законодавства. Проаналізовано правові акти, що регламентують функціонування Єдиного державного порталу адміністративних послуг і центрів надання адміністративних послуг.

Ключові слова: адміністративна послуга, суб'єкт надання адміністративної послуги, Єдиний державний портал адміністративних послуг, центр надання адміністративних послуг.

The analysis of the legal basis for provision of administrative services in Ukraine has been made. Responsibilities of administrative service providers have been determined in accordance with the law. The legal acts regulating the functioning of the Unified State Portal of Administrative Services and centers for administrative services provision have been analyzed.

Key words: administrative service, provider of administrative services, Unified State Portal of Administrative Services, center for administrative services provision.

Становлення України як високорозвинутої, правової, європейської держави з високим рівнем життя, соціального забезпечення передбачає реформування державного управління задля більшого наближення до потреб населення. В основі даного реформування покладено принципи прозорості і наближення до населення, головним пріоритетом органів державного управління є служіння народові. Так, Указом Президента України “Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні” від 22.07.1998 р. № 810/98 окреслено основні дії щодо реформування органів державного управління, акцент якого поставлено на запровадженні нової ідеології функціонування виконавчої влади і місцевого самоврядування як діяльності щодо забезпечення реалізації прав і свобод громадян, надання державних та громадських послуг [5]. Однак реальний крок щодо реалізації завдань Концепції стосовно створення умов для реалізації прав і свобод громадян у сфері надання їм широкого кола адміністративних послуг зроблено з прийняттям Закону України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. № 5203.

Організаційно-правові засади підвищення діяльності органів публічного адміністрування розглядають такі науковці, як В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, В. Мартиненко, О. Мельников, Н. Мельтюхова, В. Корженко, О. Коротич, А. Кузнецов, В. Солових та ін. Питаннями якості надання публічних послуг займалися такі вчені, як С. Ганоцька, С. Денисюк, І. Дробот і П. Петровський, А. Кабанець, Н. Нижник, О. Ткачова. Проблеми та перспективи впровадження електронного урядування зазначені у працях В. Єганова, П. Клімушина, О. Кононопцева, Ю. Машкарова, В. Писаренко. Зважаючи на зміни в законодавстві, назріла потреба детального дослідження сучасного стану нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг в Україні.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг в Україні.

Дії Закону України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. № 5203 поширюються на надання суб’єктом надання адміністративних послуг витягів та виписок з реєстрів, свідоцтв, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб’єкту звернення, а також об’єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт [1].

Закон України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. № 5203 дає офіційне визначення таким поняттям [1]:

– адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб’єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов’язків такої особи відповідно до закону;

– суб’єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

– суб’єкт надання адміністративної послуги – орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги;

– центр надання адміністративних послуг – це постійно діючий робочий орган або структурний підрозділ виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб’єктами надання адміністративних послуг.

Суб’єкти надання адміністративних послуг зобов’язані забезпечити:

– облаштування в місцях прийому суб’єктів звернень інформаційних стендів із зразками відповідних документів та інформації в обсязі, достатньому для отримання адміністративної послуги без сторонньої допомоги;

– створення та функціонування веб-сайтів, на яких розміщується інформація про порядок надання відповідних адміністративних послуг, режим доступу до приміщення, в якому здійснюється прийом суб’єктів звернень, наявність сполучення громадського транспорту, під’їзних шляхів та місць паркування;

– здійснення посадовими особами прийому суб’єктів звернень згідно з графіком, затвердженим керівником відповідного суб’єкта надання адміністративних послуг. Кількість годин прийому суб’єктів звернень має становити не менше 40 год. на тиждень, у тому числі в суботу – не менше шести годин;

– надання суб’єкта звернення, який звернувся за допомогою засобів телекомунікації (телефону, електронної пошти, інших засобів зв’язку), інформації про порядок надання адміністративних послуг;

– видання довідково-інформаційних матеріалів про адміністративні послуги та безоплатне поширення таких матеріалів у приміщеннях, в яких здійснюється прийом суб’єктів звернень;

– облаштування скриньки для висловлення суб’єктами звернень зауважень і пропозицій щодо якості надання адміністративних послуг, проведення щорічного аналізу таких зауважень і пропозицій, вжиття відповідних заходів.

Основним нововведенням щодо поліпшення якості надання адміністративних послуг є активна діяльність органу влади за допомогою веб-сайту, а також упровадження в роботу інформаційної і технологічної карток. Інформаційна картка адміністративної послуги розміщується суб’єктом надання адміністративних послуг на його офіційному веб-сайті та у місці здійснення прийому суб’єктів звернень. Вона містить інформацію про [1]:

– суб'єкта надання адміністративної послуги та/або центр надання адміністративних послуг (найменування, місцезнаходження, режим роботи, телефон, адресу електронної пошти та веб-сайту);

– перелік документів, необхідних для отримання адміністративної послуги, порядок та спосіб їх подання, а в разі потреби – інформацію про умови чи підстави отримання адміністративної послуги;

– платність або безоплатність адміністративної послуги, розмір і порядок внесення плати (адміністративного збору) за платну адміністративну послугу;

– строк надання адміністративної послуги;

– результат надання адміністративної послуги;

– можливі способи отримання відповіді (результату);

– акти законодавства, що регулюють порядок та умови надання адміністративної послуги.

Технологічна картка адміністративної послуги містить інформацію про порядок надання адміністративної послуги. У ній зазначаються:

– етапи опрацювання звернення про надання адміністративної послуги;

– відповідальна посадова особа;

– структурні підрозділи, відповідальні за етапи (дію, рішення);

– строки виконання етапів (дії, рішення) [2].

Етапи опрацювання звернення в технологічній картці адміністративної послуги включають: реєстрацію звернення суб'єкта звернення; опрацювання звернення та оформлення результату надання адміністративної послуги структурними підрозділами та посадовими особами суб'єкта надання адміністративної послуги; видачу результату надання адміністративної послуги та його реєстрацію. Відповідальну посадову особу суб'єкта надання адміністративної послуги визначає керівник чи заступник керівника структурного підрозділу, відповідального за надання адміністративної послуги [2].

З метою забезпечення доступу суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги з використанням інтернету Законом України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. № 5203 передбачено створення Єдиного державного порталу адміністративних послуг. За допомогою цього Порталу забезпечується [3]:

– доступ суб'єктів звернення до інформації про адміністративні послуги та про суб'єктів надання адміністративних послуг;

– доступність для завантаження і заповнення в електронній формі заяв та інших документів, необхідних для отримання адміністративних послуг;

– можливість подання суб'єктами звернення заяви за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку;

– можливість отримання суб'єктами звернення інформації про хід розгляду їхніх заяв;

– можливість отримання суб'єктами звернення за допомогою засобів телекомунікаційного зв'язку результатів надання адміністративних послуг;

– можливість здійснення суб'єктами звернення оплати за надання адміністративної послуги дистанційно, в електронній формі.

Відповідно до постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” від 03.01.2013 р. № 13 держателем Порталу визначено Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. На наданий момент слід відмітити, що на офіційному сайті цього Міністерства зазначено інформацію про власні адміністративні послуги та Реєстр адміністративних послуг

На виконання Закону України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 р. № 5203 створено центри надання адміністративних послуг. Це постійно діючі робочі органи або структурні підрозділи виконавчого органу міської, селищної ради або Київської, Севастопольської міської державної адміністрації, районної, районної у містах Києві, Севастополі державної адміністрації, в якому надаються адміністративні послуги через адміністратора шляхом його взаємодії з суб’єктами надання адміністративних послуг. Вони утворюються за рішенням відповідних селищних або міських рад і можуть забезпечувати надання адміністративних послуг, у тому числі відповідними обласними, районними та міськими державними адміністраціями, на основі узгоджених рішень. У структурі відповідної міської ради, міської, районної державної адміністрації утворюється відповідний структурний підрозділ (виконавчий орган), на який покладаються керівництво та відповідальність за організацію діяльності такого центру [4].

Основними завданнями центру надання адміністративних послуг є: організація надання адміністративних послуг у найкоротший строк та за мінімальної кількості відвідувань суб’єктів звернень; спрощення процедури отримання адміністративних послуг і поліпшення якості їх надання; забезпечення інформування суб’єктів звернень про вимоги та порядок надання адміністративних послуг, що надаються через адміністратора.

Центром забезпечується надання адміністративних послуг через адміністратора шляхом його взаємодії із суб’єктами надання адміністративних послуг. Адміністратор має іменну печатку (штамп) із зазначенням його прізвища, імені, по батькові та найменування центру надання адміністративних послуг. Кількість адміністраторів визначається органом, який прийняв рішення про утворення відповідного центру надання адміністративних послуг.

Основні завдання адміністратора полягають у такому:

- 1) наданні суб’єктам звернень вичерпної інформації та консультацій щодо вимог та порядку надання адміністративних послуг;
- 2) прийнятті від суб’єктів звернень документів, необхідних для надання адміністративних послуг, їх реєстрація та подання документів (їх копій) відповідним суб’єктам надання адміністративних послуг не пізніше наступного робочого дня після їх отримання;
- 3) видачі або забезпеченні направлення через засоби поштового зв’язку суб’єктам звернень результатів надання адміністративних послуг (у тому числі рішення про відмову в задоволенні заяви суб’єкта звернення), повідомлення щодо можливості отримання адміністративних послуг, оформлених суб’єктами надання адміністративних послуг;

4) організаційному забезпеченні надання адміністративних послуг суб'єктами надання адміністративних послуг;

5) здійсненні контролю за додержанням суб'єктами надання адміністративних послуг термінів розгляду справ та прийняття рішень [4].

У Харківській області організовано діяльність державних адміністраторів дозвільних центрів у містах Ізюм, Куп'янськ, Лозова, Люботин, Первомайський, Чугуїв та 27 районах: Балаклійський, Барвінківський, Близнюківський, Богодухівський, Борівський, Валківський, Великобурлуцький, Вовчанський, Дворічанський, Дергачівський, Зачепилівський, Зміївський, Золочівський, Ізюмський, Кегичівський, Коломацький, Красноградський, Краснокутський, Куп'янський, Лозівський, Нововодолазький, Первомайський, Печенізький, Сахновщинський, Харківський, Чугуївський, Шевченківський.

Харківською міською радою з метою поліпшення якості надання послуг та зручності доступу громадян створено широку мережу Центру надання адміністративних послуг м. Харкова, так територіальні підрозділи Центру є в кожному районі міста: Дзержинському, Жовтневому, Київському, Комінтернівському, Ленінському, Московському, Орджонікідзевському, Червонозаводському, Фрунзенському.

Аналіз нормативно-правового забезпечення надання адміністративних послуг показав, що створено законодавчу базу для реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг. Органам місцевого самоврядування надано компетенції щодо створення центрів надання адміністративних послуг, визначення кількості працюючих там адміністраторів, співробітництва з обласними, районними та міськими державними адміністраціями у наданні адміністративних послуг.

Література:

1. Про адміністративні послуги : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI// ВВР України. – 2013. – № 32. – Ст. 409.

2. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 44 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – С. 28.

3. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 4. – С. 9.

4. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 16. – С. 16.

5. Про заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні : Указ Президента України від 22.07.1998 р. № 810/98 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 21. – Ст. 32.

Надійшла до редколегії 30.01.2014 р.

УДК 334:78:303.823.3

I. М. БУЛГАКОВ

ГІРНИЧИЙ НАГЛЯД В УРЯДОВОМУ МЕХАНІЗМІ НА ТЕРЕНАХ УКРАЇНИ В ХІХ – поч. ХХ ст.

Досліджено генези системи забезпечення промислової безпеки в межах Російської імперії та її еволюція в ХІХ – на початку ХХ ст. Розглянуто функції органів гірничого нагляду, фабричної інспекції та посади губернського механіка.

Ключові слова: промислова безпека, гірничий нагляд, фабрична інспекція, управління охороною праці.

The article examines the genesis of ensuring industrial safety within the Russian Empire and its evolution in the nineteenth-early twentieth century. We consider mining supervision authorities, factory inspection and provincial mechanics.

Key words: safety, mining supervision, factory inspection, health and safety management.

У ХІХ ст. в якості самостійного напрямку та функції державної політики виділилося забезпечення промислової (технічної) безпеки та охорони праці як система заходів, спрямованих на створення безпечних і здорових умов праці та життя людей. Необхідність забезпечення промислової безпеки було наслідком промислової революції, поширенням фабрично-заводської форми промислового виробництва та розвитком робітничого руху.

Різноманітні аспекти становлення та розвитку системи гірничого нагляду та промислової безпеки досліджували Г. Гайко (історія гірництва), В. Ковалинський (історія профільного міністерства), Г. Левенстам (розподіл території Російської імперії на гірничі області), А. Лоранський (історичний нарис адміністративних установ гірничого відомства в Росії 1700 – 1900 рр.), В. Пірко (історико-економічний нарис промислів Донеччини в ХVІІ-ХVІІІ ст.). Питання виникнення системи промислової безпеки та гірничого нагляду в механізмі державного управління залишається на сьогодні науково невирішеним.

Мета статті – дослідження генези системи забезпечення промислової безпеки в межах Російської імперії та її еволюції в ХІХ – на початку ХХ ст. через дослідження органів гірничого нагляду, фабричної інспекції та посади губернського механіка.

Гірниче виробництво є традиційною галуззю господарства України. Розвитком гірництва опікувалися ще гетьмани України. Так, відомо 14 Універсалів Івана Мазепи про виділення українській шляхті та козацькій старшині земель під устаткування рудень, селітряних заводів, ковальських цехів. До нашого часу дійшли також окремі Універсали щодо рудень гетьманів Д. Многогрішного, І. Самойловича, Г. Гуляницького та інших [5, с. 41].

У другій половині XVIII ст. були відкриті промислові родовища залізної руди в Криворізькому басейні [4, с. 88]. Початком індустріального Донбасу слід вважати будівництво Луганського гірничого (ливарного) заводу (1795 – 1807 рр.), який започаткував розробку в 1795 р. вугільних родовищ поблизу Лисичого Байраку (зараз м. Лисичанськ) [16, с. 341]. Окрім вугільної та металургійної в XIX ст. в Україні стрімко розвиваються інші гірничі галузі. Уже з XVIII ст. великі роботи проводилися на соляних озерах і копалинах Бахмуга (сьогодні м. Артемівськ) [19, с. 32]. У XIX ст. розробляються Микитівське ртутне і Нікопольське марганцеве родовища.

Зрозуміло, що бурхливому розвитку гірництва відповідало прагнення держави якимось чином упорядкувати зазначену діяльність, що призвело до формування масиву правових актів та утворення спеціальних органів управління та нагляду за зазначеною сферою.

Ще в 1719 р. у складі органів державного управління Російської імперії Петром I було утворено Берг-колегіум [17], діяльність якого була спрямована на створення належних умов для розвитку гірничої справи. Відповідно до Берг-привілею [1] та Берг-регламенту [2], Берг-колегія володіла різними функціями, включно з адміністративними та судовими. Місцевій адміністрації (губернаторам) заборонялося втручатися у справи гірничої промисловості. Важливо відзначити, що до компетенції Берг-колегії належало надання технічної допомоги власникам заводів та копалин при їх будівництві та експлуатації, а також розгляд скарг на власників заводів [9, с. 14]. З метою виконання функцій Берг-колегії було утворено спеціальний урядовий апарат [17].

Протягом XVIII ст. Берг-колегія в процесі здійснення адміністративної реформи в Російській імперії та переходу до так званої міністеріальської системи управління [6, с. 163] була ліквідована. У зв'язку із цим для управління гірничою справою в 1806 р. було утворено Гірничий департамент, який був віднесений до відання Міністерства фінансів. Гірничому департаменту були доручені загальний нагляд за гірничозаводською промисловістю, керівництво казенними копалинами та металургійними заводами, контроль за діяльністю приватних гірничих заводів, збирання гірничих податей. До 1861 р. Гірничий департамент також опікувався справами державних та кріпосних гірничозаводських селян. У 1811 р., після передачі соляної справи з Міністерства внутрішніх справ до Міністерства фінансів зазначений департамент отримав назву Департаменту гірничих та соляних справ [15].

У 1834 р. відбулася досить важлива реформа у вищій гірничій адміністрації, а саме гірниче відомство отримала військову організацію – було утворений Корпус гірничих інженерів, міністр фінансів отримав звання головнокомандувача цим корпусом й при ньому була утворена посада начальника штабу корпусу гірничих інженерів [20]. У 1867 р. Корпус гірничих інженерів був перетворений на цивільне відомство та влився до системи Гірничого департаменту.

У 1862 р. соляна справа була передана в Департамент податків і зборів Міністерства фінансів та зборів й знову утворений Гірничий департамент. У 1874 р. Гірничий департамент перейшов до складу Міністерства державного

майна (з 1894 р. – Міністерство землеробства та державного майна), а в 1905 р. він опинився у складі Міністерства торгівлі та промисловості й у такій якості проіснував до 1918 р.

Організація Гірничого департаменту протягом його існування перетерпіла низку змін, але в загальному вигляді він очолювався директором та складався з колегіального органу – Гірничої ради та робочого апарату – Гірничої експедиції для вирішення суто адміністративних та господарських справ. Департамент спочатку складався з двох відділень – Казенних гірських заводів та Приватних гірських заводів. Згодом у зв'язку із розширенням функцій до них додавалися інші відділення, зокрема відділення добичі солі та мінералів. При департаменті існувала низка лабораторій, наукова установа – Геологічний комітет, видавався «Гірничий журнал», а також був утворений спеціальний навчальний заклад – Гірничий кадетський корпус (з 1833 р. – Гірничий інститут).

Гірнича рада під головуванням міністра фінансів складалася з директора департаменту, керуючого Гірничою експедицією, двох радників, начальників відділень Гірничої експедиції, командувача та інспектора Гірничого корпусу, крім цього, берг-інспектори та гірничі начальники вважалися членами Гірничої ради під час їх перебування в С.-Петербурзі. Також при Гірничій раді знаходився секретар з помічником (рис. 1).

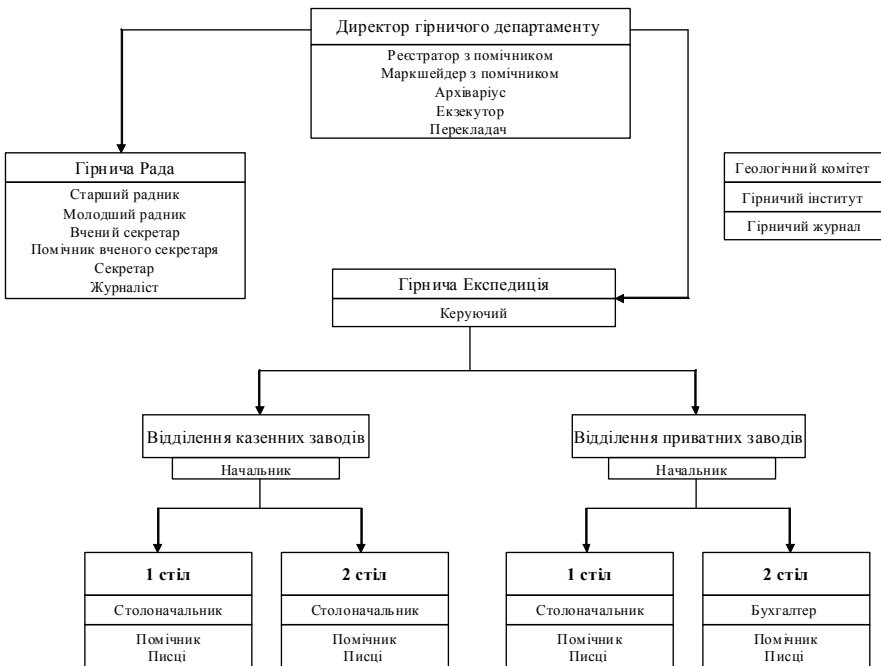


Рис. 1. Органіграма центрального апарату Гірничого департаменту в 1806 р.

З метою впорядкування гірничої справи поступово розвивалося в гірниче законодавство. У 1806 р. було затверджено проект Гірничого положення, який передбачалося після перевірки на практиці затвердити через п'ять років в якості постійно діючого акту, але даний документ фактично діяв майже п'ятдесят років. Відповідно до нього закладалися нові принципи управління гірничою галуззю – гірничі населені пункти відділялися від інших й повинні були перебувати під управлінням особливих органів, усувалося так зване “багатоначальє” управління гірничою галуззю тощо [24]. У 1857 р. був прийнятий перший комплексний Гірничий статут, який [25] у подальшому доповнювався різноманітними правилами, інструкціями та циркулярами.

Для здійснення місцевого управління гірничою справою Російська імперія поділялась на гірські округи, чисельність та межі яких постійно змінювалися. Зокрема, у 1806 р. серед шести округів було утворено округ Олонецьких та Луганських заводів, до складу якого входила територія сучасної Східної України. У 1852 р. було утворено окремий Луганський гірничий округ, який став основою для південноросійського гірничого округу. Наприкінці ХІХ ст. територіальна організація Гірничого відомства була дещо ускладнена. Були утворені гірничі області, які у свою чергу поділялися на гірничі округи.

Від самого початку до компетенції Гірничого відомства було віднесене здійснення нагляду як за технічним станом копалин та гірничих заводів, так і за умовами безпеки праці. Зазначена функція обумовлювалася високим рівнем виробничого травматизму та численними аварійними ситуаціями, які супроводжували гірничу діяльність [24].

Функція гірничого нагляду та дотримання охорони праці покладалася на гірничих інженерів, а також на місцеві органи Гірничого департаменту. Так, у зв'язку з утворенням Корпусу гірничих інженерів до найважливіших обов'язків, покладених на начальника штабу Корпусу гірничих інженерів належав огляд заводів. У 1837 р. при Корпусі гірничих інженерів було утворено гірничий аудиторіат, в який повинні були поступати всі справи, пов'язані з перевіркою технічного стану гірничих виробництв і матеріали розслідувань, пов'язаних із суттєвими травмами та загибеллю людей. До складу аудиторіату увійшли члени Гірничої ради та інші посадовці Гірничого департаменту. Головою гірничого аудиторіату призначався директор Гірничого департаменту або начальник штабу. На місцевому рівні також було утворено урядовий механізм гірничого нагляду. У 1807 р. окремим законодавчим актом була закріплена функція гірничої адміністрації щодо забезпечення промислової безпеки [11, с. 55]. Гірничі начальники отримували право розслідували аварії, пов'язані із загибеллю людей, а у випадку невиконання приписів гірничого начальника відповідні посадові особи притягувались до суду. На власників заводів покладалася обов'язок лікування робітників, а також їх утримання та утримання їх сімей у випадку загибелі.

На допомогу гірничому начальнику утворювався спеціальний апарат управління, за допомогою якого здійснювався гірничий нагляд (рис. 2).

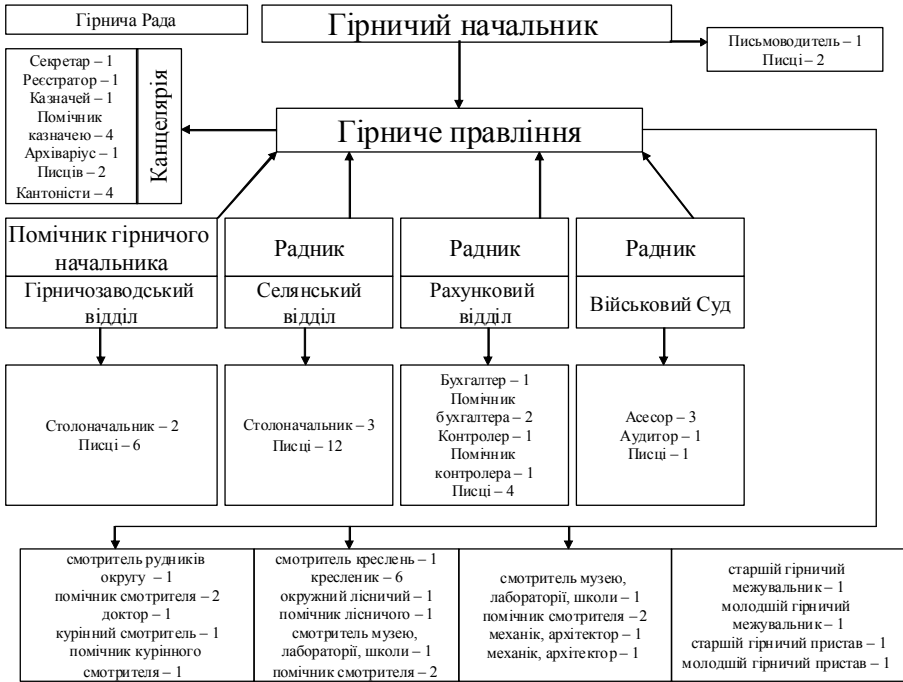


Рис. 2. Структура місцевого гірничого правління

Одним з важелів впливу гірничого начальника на підлеглий йому заводській території був відомчий поліцейський орган – так звана гірничі поліція [24, с. 543]. На державних гірничих заводах поліція була заводська та окружна. До компетенції першої належали всі поселення, які безпосередньо знаходилися при заводах, копалинах, рудниках й де мешкали їх робітники, а до другої – всі поселення та територія, які прикріплювалися до заводу з метою забезпечення його діяльності. На чолі головного заводу гірничого округу стояв поліцеймейстер або управитель заводу, який очолював заводську так звану Управу благочиння й призначався на посаду гірничим начальником. На чолі поліції всіх інших заводів в межах округу знаходився управитель заводу.

Якщо гірничий начальник за посадою дорівнювався губернатору, то посада управителя заводу, відповідно до закону [24, с. 602] прирівнювалася посаді городничого. Для ефективної поліцейської роботи території міст та селищ поділялися на частини та квартали. Функції гірничої поліції на початку XIX ст. були досить різноманітними й охоплювали майже всі сторони діяльності осіб, які належали до гірничої сфери, починаючи з виробництва й закінчуючи слідством за суто поліцейськими справами. Законодавець визначив загальні функції поліції [24, с. 600].

На першому місці стояло питання благоустрою в усіх гірських містах та селищах. Друга група визначених законодавством завдань була досить велика за обсягом й включала до себе кілька сфер діяльності. Сюди входили такі обов'язки, як збереження та законне використання ресурсів, які надавалися в користування заводам, а також охорона заводського майна. Поліція також слідкувала за порядком у всіх містах та селищах, здійснювала контроль за постачанням всіма необхідним цих поселень. Третій напрямок діяльності можна визначити як заходи, які забезпечують духовний розвиток. Серед них – народна освіта, утримання соціальних установ, допомога бідним тощо [24, с. 789]. Ще одним обов'язком гірничої поліції було проведення слідства у справах, які стосувалися гірничого та промислового виробництва, а також щодо осіб, які належали до гірничої справи [24, с. 790]. Як зазначалося, відповідно до законодавства в межах діяльності гірничої поліції приділялося безпеці на виробництві [11, с. 55]. Велике значення в роботі поліцейських приділялося спостереженню за здоров'ям населення.

У зв'язку із прийняттям нового Гірничого Статуту в 1857 р. та наступних змін до нього, а особливо після Великої селянської реформи 1861 р., яка призвела до швидкого розвитку капіталістичних відносин та промислового виробництва, почалося поступове перетворення системи управління гірничим наглядом. Гірниче відомство було позбавлене великої кількості функцій, що не були безпосередньо пов'язані із гірничим виробництвом. Зокрема, особлива відомча гірничка поліція на гірничих заводах була скасована, а всі поліцейські справи були передані до Міністерства внутрішніх справ та до діяльності загальної поліції. У зв'язку із звільненням селян та запровадженням земських інститутів гірниче відомство позбавлялася питань соціальних забезпечення благоустрою. До відання Гірничого департаменту в цей період були передані всі підприємства, пов'язані не лише з добуванням корисних копалин, але й з їх обробкою, у тому числі металообробкою. Також була утворена відомча територіальна мережа діяльності Гірничого департаменту у вигляді гірничих областей, які поділялися на гірничі округи. Зокрема у 1883 р. було утворено Південно-Західну гірничу область [14], з центром у м. Катеринослав, яка в 1891 р. була перетворена на гірничу область Південної Росії [18]. Гірничу область охоплювала Катеринославську, Харківську, Таврійську, Херсонську, Бессарабську, Подільську, Київську, Полтавську, Волинську та Чернігівську губернії, тобто майже всі українські землі у складі Російської імперії.

Як зазначалося, ще у першій половині XIX ст. більше уваги стало приділятися безпеці на гірничому виробництві внаслідок широкого застосування машинного виробництва та нових технологій. У структурі гірничих правлінь зазначена робота покладалася у першу чергу на гірничих начальників та безпосередньо підлеглих їм на гірничих механіків, а на рівні заводів та копалин – на управляючих заводів та на споглядачів робіт. Проте як постійна функція гірничої адміністрації забезпечення безпеки гірничого виробництва у першій половині XIX ст. чітко не виокремлювалася. Ситуація корінним чином змінилася у другій половині XIX ст. Гірничий департамент вимушений був все більше уваги приділяти безпеці виробництва у зв'язку із

зростанням добутку руд чорних та кольорових металів, камінного вугілля при надзвичайно низькому технічному рівні гірничої промисловості.

У 1880 р. були встановлені перші правила безпеки на гірничому виробництві [13] та Тимчасові правила щодо застосування вибухових матеріалів при здійсненні гірничих робіт [3]. Це був досить важливий етап у розвитку наглядової діяльності адже гірничий нагляд отримав можливість спиратися не лише на вказівки начальства, але й на звіт технічних норм.

У подальшому приймалися численні інструкції [8; 22; 23], в яких містяться вказівки щодо укріплення шахт, заповнення вироблених пластів пустою породою, запобігання пожеж та перешкоджання шкідливим газам, відведення води, вентиляції тощо. У 1893 р. була видана нова редакція Гірничого Статуту, до якого був включений розділ “Про особливі заходи урядового нагляду за виробництвом підземних робіт”. У 1897 р. була встановлена цивільна та кримінальна відповідальність посадових осіб за смерть та каліцтво на виробництві.

Зазначені заходи призвели до організаційних змін у управлінні як гірничою справою так й іншими секторами державного управління. У березні 1892 р. був прийнятий закон про заснування окремої гірничої інспекції [12], а обов'язки гірничих інспекторів були покладені на окружних гірничих інженерів та їх помічників та місцеві гірничі управління [21]. У цьому ж році при Гірничому департаменті було утворено Присутствіє з гірничозаводських справ для нагляду за трудовими правами робочих на гірничих заводах та промислах, які у 1899 р були об'єднані з “присутствіями” у фабричних справах. У 1901 р. при Гірничому вченому комітеті була утворена постійно діюча комісія щодо боротьби з вибухами шахтних газів, а в 1902 р. – постійно діюча комісія з вдосконалення правил ведення гірничих робіт.

Основні функції зі здійснення гірничого нагляду здійснювалися на місцевому рівні. До місцевих органів гірничого відомства належали місцеві гірничі управління в межах гірничої області, яким були підлегли окружні інженери, гірничі доглядачі та управління казенних заводів. Гірничі управління володіли численними функціями, ряд з яких належали до функцій забезпечення безпеці на гірничому виробництві [7]. До функцій забезпечення безпечного виробництва додавалися й повноваження щодо нагляду за дотриманням робітничого законодавства – спостереження за виконанням нормативних документів щодо облаштування та побуту приписаних до Селянської реформи 1861 р. до заводів селян та робітників; нагляд за дотриманням правил щодо найму робітників, відносин поміж робітниками та наймачами, роботі дітей та жінок [10, с. 1437].

Проте в реальності більш важливими для гірничих управлінь були справи іншого характеру – управління господарською діяльністю казенних заводів, фіскального характеру (нагляд за сплатою гірничих податків), видача дозволів на відкриття нових заводів та шахт, приймання заявок щодо концесій та контроль за виконанням концесійних договорів, проведення торгів з оренди державних родовищ, ведення гірничої статистики, здійснення контролю за збереженням

корисних копалин, розподіл державних замовлень, нагляд за відомчими навчальними закладами тощо.

Отже, до початку ХХ ст. склалася певна система державного гірничого нагляду. Створений у першу чергу для забезпечення промислової безпеки гірничих підприємств він був обтяжений й іншими функціями нагляду щодо гірничого, фінансового, земельного тощо законодавства, що потребує окремого дослідження.

Література:

1. Берг-привелегия // ПЗС (первое). – Т. V. – № 3464.
2. Берг-регламент // ПЗС (первое). – Т. X. – № 7766.
3. Временные правила об употреблении взрывчатых материалов при горных работах // СУ. – 1887. – № 92. – Ст. 885.
4. *Гайко Г.* Гірництво й підземні споруди в Україні та Польщі (нариси з історії) / [Г. Гайко, В. Білецький, Т. Мікось, Я. Хмура]. – Донецьк : УКЦентр ; Донецьке відділення НТШ ; “Редакція гірничої енциклопедії”, 2009. – 296 с.
5. *Гайко Г. І.* Історія гірництва : підручник / Г. І. Гайко, В. С. Білецький. – К. ; Алчевськ : ВД “Києво-Могилянська академія” ; ЛАДО ; ДонДТУ, 2013. – 542 с.
6. *Ерошкин Н. П.* История государственных учреждений дореволюционной России / Н. П. Ерошкин. – М. : Высш. шк., 1983. – 352 с.
7. Инструкция Горному управлению Южной России // СУ. – 1891. – № 100. – Ст. 1034.
8. Инструкция по надзору за частною горной промышленностью // СУ. – 1888. – Ст. 887.
9. *Лоранский А. М.* Краткий исторический очерк административных учреждений горного ведомства в России 1700 – 1900 гг. / А. М. Лоранский. – СПб., 1900. – 120 с.
10. Наказ чинам горного надзора по наблюдению за исполнением законов о рабочих на частных горных промыслах в местностях, на которые распространяется действие Закона 7 июня 1899 // СУ. – 1901. – № 72. – С. 1437.
11. О взыскании с рудопромышленников или завододержателей в случае изувечения мастеровых по причинам худого устройства рудников // ПЗС (первое). – Т. XXIX. – № 27 218. – С. 55.
12. О надзоре за благоустройством и порядком на частных горных заводах и промыслах и о найме рабочих на эти заводы и промыслы // ПЗС (третье). – 1892. – С. 8402.
13. О порядке производства горнопромышленниками подземных работ // СУ. – 1880. – № 62. – Ст. 435.
14. Об образовании Юго-Западного горного округа // ПЗС. – Т. 3. – 1883. – № 7689.
15. Об открытии Департамента горных и соляных дел // ПЗС (первое). – Т. XXXI. – Ст. 24927.
16. Об устройении литейного завода в Донецком уезде при реке Лугани и об учреждении ломки найденного в той стране каменного угля // ПЗС (первое). – Т. XXIII. – № 17408. – С. 815.

17. Об учреждении Берг-коллегиума для ведения в оном дел о рудах и минералах // ПЗС (первое). – Т. V. – № 3464.
18. Об учреждении Горного Управления южной России // ПЗС. – Т. 11. – 1891. – № 7689.
19. *Пірко В. О.* Соляні промисли Донеччини в XVII-XVIII ст. (Історико-економічний нарис і уривки з джерел) / В. О. Пірко, М. В. Литвиновська. – Донецьк : Східний видавничий дім, 2005. – 136 с.
20. Положение о корпусе горных инженеров // ПЗС (второе). – Т. IX – Ст. 6685.
21. Положение о округе ведомства, правах и обязанностях должностных лиц и установлений местного горного управления // ПЗС (третье). – 1892. – Ст. 9182.
22. Правила для ведения горных работ в видах их безопасности // СУ. – 1912. – № 85. – Ст. 730.
23. Правила по предупреждению несчастных случаев при работах на горных заводах // СУ. – 1904. – № 57. – Ст. 736.
24. Проект Горного Положения // ПЗС. – Т. XXIX (первое). – № 22208. – Ст. 805. – С. 602.
25. Свод учреждений и уставов Горного управления // Собрание законов Российской империи. – Т. VII.

Надійшла до редколегії 14.02.2014 р.

УДК 342.9:351.811.123

Є. Д. ФЕДОРЧУК

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ У СФЕРІ ТРАНСПОРТУ: АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ

Розглянуто формування та особливості системи транспортного законодавства з урахуванням адміністративно-правового аспекту.

Ключові слова: державний контроль, сфера транспорту, механізм, законодавство.

The article deals with the formation and characteristics of transport legislation with account of its administrative and legal aspects.

Key words: state control, transportation sphere, mechanism, legislation.

В Україні діє єдина транспортна система, яка повинна відповідати вимогам суспільного виробництва і національної безпеки, мати розгалужену інфраструктуру, забезпечувати зовнішньоекономічні зв'язки України. До єдиної транспортної системи належать: транспорт загального користування – залізничний, морський, річковий, автомобільний і авіаційний, а також міський електротранспорт

і метрополітен; промисловий залізничний транспорт; відомчий транспорт; трубопровідний транспорт; шляхи сполучення загального користування.

Аналіз структурно-функціональних основ упровадження державної політики в транспортній системі свідчить про те що, що всі гілки влади на всіх її рівнях мають відношення до державного контролю в сфері транспорту. Відстеження в засновницьких документах (статутах, положеннях тощо) взаємоузгодженості цілей, завдань, функцій, структури, систематизація функцій органів управління в сфері транспорту (планування, організація, мотивація та контроль) з їх закріпленням за відповідними виконавцями дозволяє зробити висновок, що одним із головних протиріч, яке сьогодні необхідно розв'язати за допомогою механізмів державного управління, є різна спрямованість інтересів держави як власника основних фондів і захисника прав і свобод громадян.

Ці питання розглядалися з урахуванням теоретичного доробку таких учених, як: В. Авер'янов, С. Алексєєв, Ю. Битяк, А. Васильєв, В. Гарашук, С. Гончарук, Т. Гуржій, С. Гусаров, Е. Демський, Є. Додін, М. Долгополова, Л. Коваль, Т. Коломоєць, В. Колпаков, О. Кузьменко, С. Лихачов, Д. Лук'янець, О. Остапенко, В. Поліщук, В. Развадовський, О. Рябченко, О. Салманова, А. Собакарь, М. Тищенко, В. Шкарупа та ін. Проте слід зазначити, що вищевказані та інші автори, як правило, розглядали окремі аспекти досліджуваної проблеми, не розглядаючи її комплексно. До того ж, деякі публікації були підготовлені на основі раніше чинного законодавства, що об'єктивно знижує їх актуальність.

У документах, що регламентують діяльність транспортної системи, назріла необхідність доопрацювання щодо організаційних, адміністративних і правових аспектів механізму державного контролю у сфері транспорту, структурних підрозділів та окремих працівників. Установчі документи основної ланки транспортної галузі часто носять формальний характер і не сприяють розв'язанню протиріч та покращанню результатів діяльності.

Таким чином, необхідність узагальнень теоретичних засад і оновлення механізму адміністративно-правового забезпечення в питаннях державного контролю транспортної системи зумовили цільову спрямованість дослідження.

Метою роботи є розглянути формування та особливості системи транспортного законодавства з урахуванням адміністративно-правового аспекту.

В Україні державний контроль у сфері транспорту відноситься до пріоритетних напрямків внутрішньої політики держави, оскільки створення правових стимулів щодо розвитку транспортної системи є одним з основних резервів підвищення добробуту суспільства, його економічного потенціалу відповідно до напрямків розвитку держави, закріплених Конституцією України. Розвиток транспорту та інших засобів комунікації визначає не тільки структуру економічного простору держави, тобто екстенсивний процес економічного зростання, але й якісне вдосконалення економіки, тобто процес інтенсивного зростання. Відповідно, функціонування транспорту стає найважливішим фактором розвитку економіки, суспільства в цілому.

Регулювання державного контролю у сфері транспорту в сучасних умовах здійснюється на основі транспортного законодавства [9]. Управління транспортом регулюється законами, кодексами, статутами, положеннями про окремі види транспорту. Організаційно-правові, економічні засади діяльності транспорту визначаються Законом України від “Про транспорт” [1].

Слід відзначити, що в Україні має місце так зване “транспортне право” – сукупність правових норм, що регулюють суспільні відносини, які виникають у зв’язку з організацією та діяльністю транспортних підприємств, відносини між транспортними підприємствами та їх численною клієнтурою, а також між самими підприємствами як одного, так і різних видів транспорту [5]. Але транспортне право не може бути виділене в самостійну галузь, незважаючи на наявність статутів і кодексів на транспорті, а також великої кількості нормативного матеріалу, що регулює відносини в цій сфері. Поява нової галузі права можлива лише там, де створено положення, які відображають загальні принципи і методи регулювання для всіх норм. Якщо це неможливо, то не можна вважати наявність самостійної галузі права. Майнові відносини, що виникають у зв’язку з діяльністю транспортних підприємств (вони і є об’єктом транспортного права), підпорядковані загальним засадам цивільного законодавства, а найважливіший розділ транспортного права – договір перевезення – являє собою інститут цивільного права. Транспортне право визначається предметом і методом, характерними в своїй більшості для цивільного, адміністративного, трудового права, які не відображають єдиних особливостей, характерних тільки для транспортного права.

З точки зору принципів побудови української системи права, транспортне право в Україні не є самостійною галуззю, як, наприклад, адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне право. Це комплексна галузь, оскільки в транспортному праві є норми, які за своєю природою є адміністративними, цивільними, трудовими тощо, що пояснюється специфікою регульованих транспортним правом суспільних відносин. Норми, що входять у транспортне право, не пов’язані єдиним методом і механізмом регулювання. Майже всі вони мають прописку в основних галузях. Предметом транспортного права є суспільні відносини, пов’язані з транспортуванням вантажів, пасажирів, багажу і виникають у транспортних організацій та індивідуальних перевізників з клієнтурою, а також між самими перевізниками як одного, так і різних видів транспорту при здійсненні перевізного процесу.

До сфери транспортного права входять питання планування та організації перевезень, порядок розрахунків з перевезень і стягнення майнових санкцій за порушення відповідних планових і договірних зобов’язань, відносини щодо використання транспортних засобів для інших (не пов’язаних з договором перевезення) цілей. У транспортне право включають і відносини з використання трубопроводів.

Суб’єктами регульованих у транспортному праві відносин є перевізники, адміністративно-господарські підрозділи транспорту, клієнтура, органи управління транспортом. Тобто в основу формування системи транспортного законодавства покладено предмет транспортної діяльності: надання послуг і виконання робіт з перевезення транспортними засобами пасажирів і різних вантажів, багажу, пошти

як у комерційних, так і некомерційних цілях; виконання різних функцій із використанням транспортних засобів; експлуатація шляхів сполучення загального користування, технічне обслуговування та ремонт транспортних засобів; експлуатація громадянами в особистих цілях на шляхах сполучення загального користування транспортних засобів, які ними використовуються.

Можна визначити такі особливості транспортного законодавства.

1. Міжгалузевий характер – до складу норм у сфері транспортної діяльності відносяться норми публічного (конституційного, адміністративного, фінансового, господарського, кримінального) та приватного (цивільного, цивільного процесуального) права.

2. Комплексність – містяться норми кількох галузей права, які регулюють різні за своїм видовим змістом суспільні відносини, що становлять порівняно самостійну сферу суспільного життя.

3. Наявна значна кількість нормативно-правових актів у сфері транспортної діяльності.

4. Має певну структуру, складається з окремих інститутів, які також є комплексними (об'єднують нормативні розпорядження кількох галузей законодавства, наприклад: дорожнє законодавство; залізничне; повітряне; водне; законодавство, що регулює діяльність трубопровідного транспорту). Інститути виділені за ознакою уособленості певної групи юридичних норм, які регулюють суспільні відносини конкретного виду.

При цьому ієрархічну вертикальну структуру нормативно-правових актів, які містять норми адміністративного права та регулюють виконавчо-розпорядчу діяльність (джерела адміністративного права), складають такі акти:

- Конституція України (Основний Закон);
- законодавчі акти України: закони, кодекси, положення, статuti та інші кодифіковані акти управлінського змісту;
- постанови Верховної Ради України, які містять адміністративно-правові норми організаційно-правового характеру;
- укази та розпорядження Президента України;
- нормативні акти органів виконавчої влади України: нормативні постанови та розпорядження Кабінету Міністрів України; положення, правила, інструкції, інші акти, затверджені постановою Кабінету Міністрів України; нормативні накази міністрів, керівників інших центральних органів виконавчої влади;
- нормативні накази керівників державних підприємств, установ, організацій;
- нормативні акти місцевих рад, їх виконавчих органів (наприклад, рішення, які встановлюють правила, за порушення яких передбачена адміністративна відповідальність);
- розпорядження місцевих державних адміністрацій (їх голів);
- міжурядові угоди України із іншими державами та міжнародно-правові акти, ратифіковані і визнані Україною, які містять норми адміністративного права;
- акти Конституційного Суду України.

Стосовно сфери транспорту адміністративно-правовим є регулювання відповідних правовідносин, яке здійснюється шляхом визначення та закріплення у правових актах правил поведінки учасників правовідносин у транспортній сфері, охоронюваних державою [7].

Норми адміністративного права можуть міститись і у складі окремих нормативно-правових актів, які входять до визначених інститутів транспортного законодавства, і не порушують його органічну єдність. Вони можуть бути у формі окремих кодексів (наприклад, Кодекс України про адміністративні правопорушення), законів (наприклад, Закон України “Про дорожній рух”), підзаконних актів (наприклад, постанова Кабінету Міністрів України від 10.10.2001 р. № 1306 “Правила дорожнього руху”), а також міститись у складі нормативно-правового акту (наприклад, у Кодексі торговельного мореплавства України, уведеного в дію постановою Верховної Ради України від 9 грудня 1994 р., Повітряному кодексі України, введеному в дію Постановою Верховної Ради України від 4 травня 1993 р. тощо). Окреме значення мають міжнародно-правові акти, ратифіковані в установленому чинним законодавством порядку [2].

Адміністративно-правовий аспект у сфері транспорту має такі ознаки: зв’язок між суб’єктами правовідносин, що виникає на основі норм адміністративного права; реалізація через суб’єктивні права та обов’язки суб’єктів правовідносин; підтримання примусовою силою держави; індивідуалізований характер. Елементами адміністративних правовідносин у транспортній сфері виділені: суб’єктивні права та обов’язки; суб’єкти права; об’єкти адміністративних правовідносин.

Класифікація суб’єктів адміністративних правовідносин здійснена за ознакою компетенції: щодо здійснення управління (органи виконавчої влади (їх посадові особи)); щодо органів місцевого самоврядування (їх посадових осіб)); щодо надання послуг (суб’єкти господарювання), щодо споживання послуг (громадяни, іноземні громадяни, особи без громадянства, біженці). Зміст суб’єктивних прав досліджений через їх структуру: право вимагати; право на позитивні дії; праводомагання.

Об’єктом адміністративних правовідносин у транспортній сфері може бути визначена поведінка суб’єктів адміністративних правовідносин, яка здійснюється для задоволення потреб у перевезеннях. Юридичні обов’язки у правовідносинах знаходяться усередині правового зв’язку і мають значення захисту тоді, як суб’єктивне право, як право на активні дії, виходить за межі правового зв’язку [5].

Комплекс нормативно-правових актів, що регламентує роботу транспорту, поділяється на ті, що безпосередньо стосуються транспортної галузі (наприклад, Закон України “Про залізничний транспорт”), і ті, що призначені для регулювання відносин в інших сферах життєдіяльності населення країни, але зачіпають і транспорт (наприклад, Закон України “Про захист прав споживачів”). Результати досліджень свідчать, що головним завданням нормативно-правового забезпечення функціонування транспорту мають бути: науково обґрунтоване розмежування повноважень між органами управління галуззю та органами державної влади, які

здійснюють регуляторну діяльність; запровадження ринкових механізмів; розв'язання існуючих протиріч між інтересами виробників послуг і споживачів.

Класифікація адміністративних правовідносин у сфері транспорту здійснена за такими ознаками: змістом (матеріальні і процесуальні); елементом норми права, яка регулює правовідносини (регулятивні і охоронні); за простором (загальнодержавні, локальні); характером дій зобов'язаного суб'єкта (активні і пасивні); характером юридичних зв'язків між сторонами правовідносин (вертикальні, горизонтальні).

Слід додати, що необхідність стимулювання структурних трансформацій у транспортній галузі України зумовлює потребу в розробленні та впровадженні нових механізмів залучення фінансових ресурсів у розвиток транспортної інфраструктури, одним з яких є державно-приватне партнерство [3; 6]. Умовами державно-приватного партнерства, згідно із Законом України “Про державно-приватне партнерство”, є:

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

Перевагами застосування механізму спільної діяльності як форми державно-приватного партнерства є паритетні умови, на яких залучаються інвестиції учасниками-партнерами на розвиток транспортної інфраструктури. За моделлю державно-приватного партнерства в Україні реалізуються Національні проекти, спрямовані на залучення інвестицій в Україну та принципово нове позиціонування України у світі. У рамках державно-приватного партнерства законодавством України укладання договорів між державною та приватними партнерами передбачається у вигляді договорів про концесію, спільну діяльність та інших [4].

Законодавче регулювання механізму концесій здійснюється відповідно до Цивільного і Господарського кодексів України, законів України “Про концесії”, “Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг”,

“Про автомобільні дороги”, постанови КМУ “Про затвердження Переліку об’єктів права державної власності, які можуть надаватися в концесію”, низки підзаконних актів. Для врегулювання питання вилучення земельних ділянок, по яких має пройти автомобільна дорога, прийнято Закон України “Про відчуження земельних ділянок, інших об’єктів нерухомого майна, що на них розміщені, які перебувають у приватній власності, для суспільних потреб чи з мотивів суспільної необхідності”. Світовий досвід свідчить, що концесія є сучасним і затребуваним інструментом залучення інвестицій. Незважаючи на наявність в Україні законодавства, яке в цілому забезпечує регламентування та регулювання концесійної діяльності, на сьогодні немає жодного діючого концесійного договору в сфері транспорту.

Підсумовуючи, слід зазначити, що при розгляді механізмів державного контролю необхідно звертати особливу увагу на функції державного контролю у сфері транспорту, які мають такі основні риси: є зовнішнім проявом властивостей об’єкта контролю; є проявом суспільних відносин у транспортній сфері; мають цілеспрямований, самостійний характер, об’єктивно необхідний для здійснення процесу контролю; реалізуються певними методами; характеризують зміст діяльності щодо контролю транспортної сфери [8].

Тобто можна вважати, що функції державного контролю транспортної сфери піддані класифікації за такими ознаками: системність, об’єктивність, стадія процесу контролю (контроль за прийняттям управлінських рішень, плануванням, організаціїю, координацією, корегуванням, обліком), стадія інформаційного процесу (збір, обробка, аналіз інформації, обмін, прогнозування, координація, стимулювання, облік), характер завдань (загальні, спеціальні, допоміжні), структурний підхід (основні, забезпечувальні).

Механізми державного контролю у сфері транспорту як зовнішній вияв їх конкретних дій доцільно розділяти на дві групи: правові та організаційні. Останні, у свою чергу, розділяються на механізм проведення організаційних заходів і на механізм здійснення матеріально-технічних операцій. Правовими формами діяльності суб’єктів державного контролю транспортної сфери можна назвати: правотворчу, правозастосовчу, правоохоронну, установчу, контрольню-наглядову.

Виокремлення механізмів державного контролю з кола функцій державного управління обумовлюється тенденціями соціально-економічного розвитку держави, напрямками політичних перетворень, що реалізується через розробку та прийняття відповідних загальнодержавних програм та розробки механізму їх реалізації.

Опрацювання нової редакції адміністративно-правових документів з урахуванням здобутків сучасної управлінської думки, забезпечення балансу інтересів усіх учасників транспортного процесу, посилення впливу механізмів державного контролю на діяльність сфери транспорту має стати важливим напрямком удосконалення структурно-функціонального та адміністративно-правового забезпечення реалізації державної політики розвитку транспорту України.

Література:

1. Про транспорт : Закон України від 10.10.1994 р. № 232/94-ВР// ВВР України. – 1994. – № 51. – Ст. 446.
2. Про схвалення Транспортної стратегії України на період до 2020 року : розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.10.2010 р. № 2174-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
3. Про підписання Угоди про фінансування програми “Підтримка впровадження транспортної стратегії України” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15.12.2010 р. № 2264-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua/pro-pidpisannja-ugodi-pro>.
4. *Вдовенко Ю. С.* Тенденції розвитку концесійної діяльності / Ю. С. Вдовенко // Польський фонд міжнародних та регіональних досліджень. 05.12.2007 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://pfirs.org/?p=803&language=uk>.
5. *Луканін О. В.* Транспортне право України: судова практика : навч. посіб. / [авт.-уклад. О. В. Луканін, В. В. Родіна, А. М. Смирнов, М. Л. Шелухін]; за ред. д.ю.н., доц. М. Л. Шелухіна. – Донецьк : Ноулідж (донецьке відділення), 2011. – 353 с.
6. *Макаренко М.* Економічна доцільність державного регулювання на транспорті / М. Макаренко // Економіст. – 2006. – № 10. – С. 25–27.
7. Правове регулювання сфери транспорту в Європейському Союзі та в Україні : у 2-х т. / ред. В. Г. Дідик ; М-во юстиції України ; Державний департамент з питань адаптації законодавства. – К. : Ніка-Прінт, 2006.
8. *Развадовський В.* Функції державного управління транспортною системою України / В. Развадовський // Право України. – 2004. – № 5. – С. 121–126.
9. *Ткаченко А.* Державне регулювання діяльності в галузі транспорту / А. Ткаченко // Вісник НАДУ при Президентіві України. – 2004. – № 2. – С. 271–277.

Надійшла до редколегії 14.10.2013 р.

УДК 303.01

О. І. ЧЕБАН

ФУНДАМЕНТАЛЬНІ НАУКОВІ ПРИНЦИПИ В ОЦІНЮВАЛЬНОМУ ДОСЛІДЖЕННІ

Розглянуто розвиток основних підходів до оцінювального дослідження. Досліджено вплив позитивізму і конструктивізму на формування теорій оцінювання. Доведено, що не існує загальних, універсальних “істин”, їх потрібно розглядати через відношення до них з позиції спостерігача, соціальних угод, культурно-історичного контексту тощо.

Ключові слова: оцінювальне дослідження, позитивізм, конструктивізм.

The article discusses development of the basic approaches to evaluating research. Influence of positivism and constructivism is investigated on forming of evaluation theories. It is shown that there are no general, universal trues. She must be examined through attitude toward her observer, social agreements, cultural and historical context et cetera.

Key words: evaluating research, positivism, constructivism.

У 1960-х рр. оцінювання було визнано сферою академічних досліджень. Треба зазначити, що практика оцінювання з'явилась раніше теорії, і тому теорія оцінювання була отримана з результатів практики. Теорія оцінювання почала свій розвиток на ґрунті “ідеологічних” спорів, що були наслідком розбіжностей щодо визначень, термінології, етики тощо. Різні теорії висувують різні припущення і виробляють моделі, що ґрунтуються на відповідних думках і визначеннях дослідників, що у свою чергу приводить до зовсім інших методів. Підходи до оцінювального дослідження можуть істотно відрізнитися тому, що їх філософія або ідеологічна основа різні. Таким чином, різні теорії оцінювання мають відповідні моделі і методи, які можна визначити на континуумі від позитивізму до конструктивізму.

Важливим завданням оцінювального дослідження, на наш погляд, залишається визначення діалектичного зв'язку тотожності і відмінності об'єктів, що взаємодіють. Результатом даної взаємодії є певна інформація як властивість об'єктивної реальності, що забезпечує процес пізнання цієї реальності в усіх її проявах. Складність як конструкції, що виникає в процесі опису реальності, є проявом різноманітності інформації, а її кількість виражає кількість різноманітності. Таким чином, розгляд теорій оцінювального дослідження ставить ряд питань філософського характеру.

Фундаментальним науковим принципам в оцінювальному дослідженні присвячені праці відомих теоретиків оцінювання – А. Флоуна, А. Кейки, Ф. Фишера, Е. Губи, І. Лінкольн, Р. Лафліна, Ж. Бродбента та ін. Праці даних вчених присвячені позитивістським і конструктивістським підходам в оцінюванні. Також питанням застосування теорій оцінювання присвячені праці Х. Дарлієна, Х. Вольмана, К. Поллітта, Г. Букерта, В. Моршакова, Д. Циганкова та ін.

Метою статті є дослідження фундаментальних принципів в оцінювальному дослідженні, визначенню характерних рис, що притаманні етапам розвитку оцінювального дослідження.

Однією з важливих проблем у філософії науки є питання про статус філософських підстав науки у структурі наукового знання. Головний пункт проблеми: включати або не включати філософські підстави науки у внутрішню структуру науки. Позитивісти наполягають на тому, що вплив філософії на процес наукового пізнання є чисто зовнішнім, і тому філософські підстави не можна включати до структури наукового знання. Зазначимо, що відмінні філософські погляди не зуміли дати правильного тлумачення особливості природи і особливості

структури філософських підстав науки. Необхідно підкреслити, що філософські підстави науки – це особливий, проміжний між філософією і наукою вид знання, який не є ні чисто філософським, ні чисто науковим.

Теорія оцінювання і методи оцінювання як більша частина інших стратегічних досліджень були онтологічними і епістемологічними продовженнями позитивізму. Як зазначає Торжерсон, аналіз політики має сьогодні відбиток позитивізму, і цей вплив не тільки відбивається в публікаціях, а й в душі досліджень. Поряд з цим, постпозитивізм має значний вплив на сучасні дослідження державної політики [13].

Онтологічним чином позитивізм дотримується можливості об'єктивних інтерпретацій дійсності шляхом спостереження, наукового методу і закону причини і наслідків. Постпозитивізм, визнаючи, що реальність існує, наголошує, що ця реальність не може бути повністю пізнана або пояснена тільки одним спостереженням, і що необхідна теорія для інтерпретації потенційного різноманіття причин і ефектів [5]. Це не означає, що постпозитивістський аналіз опинився в безнадійному глухому куті релятивізму. Треба зазначити, що постпозитивістські аналітики були залучені до аргументованого критичного аналізу їх нормативних припущень і подій, соціального конструктивізму і все частіше застосовувався у сфері політичних досліджень [6].

Епістемологічним чином акцент позитивізму на нейтралітет дослідження зумовлює, що політичні аналітики виокремленні і є нейтральними спостерігачами фактів, що здійснюють вільне від оціночних міркувань дослідження. Постпозитивісти піддають сумніву це припущення і наголошують, що цінності аналітиків впливають на дослідження. Тобто постпозитивізм повертає дослідника до людського світу як активного учасника [13].

Сьогодні існують дослідження і більш глибокі дослідницькі підходи до пошуку знань з використанням якісних і інтерактивних методів. Для політичного аналізу і оцінювання це зумовлює більш широку і глибоку структуру для отримання та використання знання, що здійснило значний вплив на їх розвиток. Домінування однієї єдиної методології за допомогою якої всі якості можуть бути визначені на об'єктивній основі все частіше піддаються сумніву. Починаючи з 1970-х рр., зі зростанням невизначеності і сумнівів щодо використання цих методик, було запропоновано декілька нових [11]. У дослідженнях державної політики все більше порушуються проблеми щодо співвідношення сил у суспільстві, мови і дискурсу, соціального конструктивізму тощо. Як зазначає Хенкель, це призвело до збільшення розриву між оцінювальним дослідженням і практикою.

Треба зазначити, що не існує повної картини всіх доступних методів оцінювання, що були розроблені в рамках даної точки зору. Розробка методів відбувалася в широкому діапазоні стратегічних сфер суспільного життя таких, як освіта, охорона здоров'я, соціальний захист тощо. Розвиток методів був нерівномірним із-за різних умов, систем звітування і теоретичних припущень.

Гносеологічно розвиток теорії припускає, що припущення про вільне від оціночних суджень знання заміщується визнанням, що на нього має вплив політична точка зору. Таким чином, всі етапи формування політики повинні ґрунтуватися як на професіональних, так й основаних на досвіді [9].

Другою важливою особливістю розвитку є те, що розгляд оцінювання з позиції організаційної теорії є невідповідним і неповним (наприклад, неповнота інформації, відсутність консенсусу щодо політичних цілей тощо). Постала необхідність адаптувати критичні точки зору для того, щоб зрозуміти важливість нерівномірності розподілу влади, неоднозначності в системі цінностей і деформацій в соціальній структурі [6].

Сучасний конструктивистський рух зазнав серйозних “предметних зрушень”. На перший план виходить не проблема обґрунтування знання, а сам процес конструювання реальності, частиною якої є суб’єкт, що спостерігає, пізнає і творить. Зміна “дослідницької орієнтації” залучає до лав конструктивістів учених, що працюють у різних галузях науки і техніки: біологів, нейрокібернетиків, психологів, соціологів і та ін.

Радикальний конструктивізм – епістемологічна позиція, що заснована на ідеях конструювання сприйманого світу живою системою, інформаційної замкнутості і самореферентності когнітивних систем (здатності до самоопису і замкнутості на самих собі), принципі придатності та життєздатності знання, невіддільності спостерігача від спостережуваного, ідеї автопоеза (здатності системи до виробництва порядку завдяки власній активності). Відмінність позиції радикального конструктивізму від конструктивізму у вузькому сенсі – у досить крайньої (з точки зору поширених теорій пізнання і здорового глузду) формулюванні ідеї конструювання знання, а також у зміщенні акцентів з аналізу впливу культури на аналіз характеристик біологічних організмів, нервової системи і мозку. Прихильники даного напрямку говорять про неможливість отримання знань ззовні, неможливості якого-небудь перенесення, відкриття, відображення, відображення дійсності, пов’язуючи це з інформаційною замкнутістю живих організмів – неможливістю вийти за межі створюваної ними когнітивної картини реальності.

З цієї точки зору, наші знання значною мірою відображають специфіку структурної та функціональної організації нашого організму, нервової системи, мозку і мови в контексті їх взаємодій із середовищем. Центральна ідея радикального конструктивізму полягає в тому, що знання являє собою не картину об’єктивної дійсності, а швидше певний спосіб організації та узгодження власного досвіду у процесі життєдіяльності. Саме тому замість поняття відповідності дійсності в епістемології і поняття адаптації організмів до дійсності в біології Е. фон Глазерсфельд пропонує поняття придатності (знань, теорій) і життєздатності (організмів, когнітивних структур) [1].

Соціальний конструкціонізм – це напрям у соціальних науках, що визнає першорядну роль дискурсу і відносин між людьми в конструюванні ними світу і

власного “я”, необхідність відмови від уявлення про загальні абсолютні істини, еталони поведінки і психологічних процесів, що розглядає останні у прив’язці до культури та історії конкретних спільнот, що закликає до багатоголосся і взаємозбагачення різних дискурсів (мов і способів інтерпретації світу), демократизації та соціальному перетворенню свідомості людей.

Соціальний конструкціонізм знаходиться в опозиції до традиційної для західної філософії і когнітивної науки трактуванні знання як продукту сприйняття і раціонального мислення суб’єкта, що пізнає. Саме в цьому місці соціальні конструкціоністи розходяться з представниками конструктивізму і радикального конструктивізму. Ми конструємо світ не індивідуально у своїй свідомості, а спільно – в розмові, угодах, соціальних практиках [4].

Відзначаючи цінність конструктивістських теорій, соціальні конструкціоністи критикують їх разом з іншими підходами в психології за акцентування ролі індивідуального суб’єкта, що пізнає і індивідуальних конструктів у побудові образу світу (а не спільноти і дискурсу), некритичне прийняття як само собою зрозумілого існування різних психічних структур, визнання переваги одних “конструкцій” реальності над іншими [8; 12].

З позиції соціального конструкціонізму, все, що ми вважаємо існуючим, реальним, цінним, красивим, правильним, гідним для наукового або духовного осягнення, конструється за допомогою мови у відносинах з іншими людьми. Різні конструкції світу тісно пов’язані з внутрішньогруповою згодою в різних спільнотах (етнічних, професійних, наукових, релігійних) з приводу того, що існує і що цінно. Таким чином, ключовими для соціального конструкціонізму стають поняття співтовариства, відносин між людьми, соціальних конвенцій, мови, дискурсу, наративу, діалогу, соціальних практик.

Соціально-конструкціоністські дослідження, за словами К. Гергена, звертаються до розуміння способів виробництва того, що ми вважаємо об’єктивним знанням, до вивчення літературних і риторичних прийомів обґрунтування, висвітленню ідеологічної та ціннісної навантаженості того, що вважається само собою зрозумілим, визначенню історичних коренів різних форм розуміння, дослідженню діапазону мінливості людських смислів в різних культурах [2]. Подібного роду дослідження відносять до групи “якісних досліджень” – сучасної швидко розвивається області методології психології та соціальних наук [3].

Можна також виділити низку положень, що стосуються ключових проблем епістемології (проблеми знання, істини і критеріїв якості знання), в яких сходяться перераховані напрями. У тезовому вигляді можна сформулювати таким чином: 1) пізнання – це вибудовування; 2) істина множинна, 3) критерій “хорошого” знання – придатність.

Пізнання – це вибудовування. Безумовно, центральна ідея всіх наведених напрямків – ідея конструювання, яка закладена в самій назві: конструктивізм/конструкціонізм. Термін “конструювання” сьогодні викликає цілком обґрунтовані запитання з боку психологів.

По-перше, ми по-особливому вибудовуємо і класифікуємо об'єкти в силу особливостей нашого організму, когнітивних структур, наших дій і категорій мови, які ми використовуємо для осмислення того, що сприймається (позиція конструктивізму у вузькому сенсі).

По-друге, ми створюємо різні конвенціональні соціальні реальності, що керують нашою поведінкою і формують нашу ідентичність (позиція соціального конструкціонізму). У цьому відношенні конструктивізм протистоїть позиції репрезентаціонізму, відповідно до якої наші знання є формою репрезентації (відображення) незалежної від нас об'єктивної реальності.

Відповідно з позицією конструктивізму істина принципово множинна, альтернативна, культурно-історично локальна, контекстуальна і ситуативна. Це означає, що не існує загальних, універсальних “істин” поза відношення до позиції спостерігача, соціальних угод і культурно-історичному контексту. У цьому плані конструктивізм протистоїть фундаменталізму і абсолютизму в епістемології.

Досліджуючи підходи конструктивістського оцінювання Лафлін і Бродбент зауважують, що четверте покоління оцінювання виникло на відповідь проблематиці політичної необ'єктивності попередніх поколінь оцінювання, відносно тих хто фінансує оцінювання, нездатність визнати плюралізм в перспективах учасників і надмірний уклон в сторону “якісного аналізу квазінаукової природи” [10].

Губа і Лінкольн відповідно до нових підходів до оцінювання на основі конструктивізму пропонують новий зміст понять [7].

Розвиток четвертого покоління оцінювання було реакцією на домінуюче положення позитивістської парадигми. Декілька підходів приймають постпозитивістський виклик інтерактивної об'єднаної оцінки, серед яких: натуралістичний оперативний підхід, мультиплікативні моделі, проектний підхід.

Ці підходи, таким чином, не пов'язані з оцінюванням у традиційному сенсі тому, що оцінювання набуває форми дискурсу між зацікавленими сторонами, на які безпосередньо або побічно має вплив. Цей дискурс має форму переговорів, а не пошук певної цілі. Він також приводить до консенсусу з деяких питань і розбіжностей з іншими, останні становляться предметом подальших раундів переговорів. З цього приводу Кхакі зазначає, що оцінювання може прирівнюватися до арени для розповсюдження досвіду і перспектив від однієї групи іншій. Це навчання діалектичний процес в ході якого реальність тестується, а не визначаються [9].

Треба зазначити, що оцінювання стає частиною широкого політичного процесу, елементом представницької демократії. Також оцінювання стало більш всебічним, і це не тільки питання знання, що використовується для оцінювання різноманітних планів, програм, а також цінностей. Четверте покоління оцінювання, роз'єднаної економічної оцінки добробуту або комунікативного оцінювання не дотримується ніяких редуціоністських принципів, й визнає плюралізм цінностей, конфлікт цінностей і переоцінку цінностей.

Зміст понять конструктивістського оцінювального дослідження

<i>Поняття</i>	<i>Зміст поняття</i>
Істина	Це питання консенсусу між інформуванням і складними і складними
Факти	Вони не мають ніякого значення крім як у межах певної структури, тому не можуть бути метою будь-якого судження
Причини і наслідки	Їх не існує крім зобов'язань, відповідно відповідальність – відносне питання і залучає всі взаємодіючі сторони рівною мірою
Явища	Можуть бути зрозумілими лише в межах контексту, в якому вини вивчаються; висновки в межах одного контексту не можуть бути застосовані в іншому; ні проблеми ні їх рішення не можуть бути узагальненні відносно один одного
Втручання	Вони не являються стабільними; коли їх застосовують у певному контексті вони будуть змінені цим контекстом, і відповідно будуть впливати на контекст
Зміни	Вони не можуть бути спроектовані, це нелінійний процес, який включає в себе введення нової інформації, все більшого складного використання в конструкціях залучених зацікавлених сторін
Оцінка	Вона виробляє дані, в яких факти і цінності нерозривно пов'язанні між собою. Вартісна оцінка є невід'ємною частиною процесу оцінки, забезпечуючи основу для пояснення сенсу
Підзвітність	Вона є характеристикою які відображують певні форми, які не можуть бути однозначно виділені для звинування або похвали
Оцінщики	Вони являються суб'єктивними партнерами з заінтересованими сторонами в буквальному створенні даних. Вони також є диригентом переговорного процесу, який намагається досягти вищої точки консенсусу з кращого інформування і більш складних конструкцій
Оцінка даних	Вона виходить з конструктивістського дослідження і не має ні статусу ні легітиматії, вона приймається як інша конструкція при русі до консенсусу

Нові методи оцінювання розділяють клієнтів на номінальних і реальних. Номінальними клієнтами можуть бути політичні діячі або урядові чиновники та інші офіційні особи. До реальних клієнтів відносять всіх зацікавлених сторін – бенефіціарії і небенефіціарії. Відображення (картографія) цих зацікавлених сторін і зусиль, щоб включити їх до інтерактивного процесу є важливим елементом процесу оцінювання.

Роль політики у визначенні індикаторів і інтерпретації їх значення змінюється. Крім вимоги ефективності додаються інші важливі вимоги: справедливості, законності, взаєморозуміння, інтеграція професійного і заснованого на досвіді знання і демократичного плюралізму. Сприйняття того, що оцінювання проводиться з метою пошуку інструментальних засобів і цілей відносин змінюється на розуміння, що оцінювання стає частиною політичного процесу.

Розширення сфери оцінювання визначила необхідність доповнити кількісні методи, що ґрунтуються на ефективності якісними методами. Моделі, що сприяють нашому розумінню того, що відбуваються в політичному процесі, змінюються моделями, які основані на певних механічних принципах входу-виходу. Крім того, вважається, що виходом політичного процесу є не тільки політичні

плани і пропозиції, а й інтерактивне навчання, інституціональний капітал і залучення зацікавлених сторін, які стають центром уваги оцінювання.

Література:

1. *Глазерсфельд Э.* Введение в радикальный конструктивизм / Э. Глазерсфельд, С. Цоколов // Дискурс радикального конструктивизма. Традиции скептицизма в современной философии и теории познания. – Munchen : Verlag M_nchen, 2000.
2. *Джерджен К. Дж.* Социальный конструкционизм: знание и практика / К. Дж. Джерджен. – Минск : БГУ, 2003.
3. *Улановский А. М.* Качественные исследования: подходы, стратегии, методы / А. М. Улановский // Психол. журн. – 2009. – Т. 30. – № 2. – С. 5–19.
4. *Улановский А. М.* Теория речевых актов и социальный конструкционизм / А. М. Улановский // Постнеклассическая психология. – 2004. – № 1. – С. 88–98.
5. *Boyd R.* Confirmation, Semantics, and the Interpretation of Scientific Theories, in R. Boyd, P. Gasper and J. D. Trout (eds) *The Philosophy of Science*. Cambridge, MA : The MIT Press, 1991.
6. *Fischer F.* Restructuring Policy Analysis: A Postpositivist Perspective, *Policy Sciences*. – 1993. – 25 (4). – P. 333–9.
7. *Guba E. G.* (1989) *Fourth Generation Evaluation* / E. G. Guba, Y. S. Lincoln, Newbury Park, CA: Sage, 1989.
8. *Gergen K. J.* Realities and relationships: soundings in social construction / K. J. Gergen. Cambridge (MA): Harvard University Press, 1994.
9. *Khakee A.* Assessing Institutional Capital Building in a Local Agenda 21 Process in Gütteborg, *Planning Theory and Practice*. – 2002. – 3 (1). – P. 53–68.
10. *Laughlin R.* Redesigning Fourth Generation Evaluation: An Evaluation Model for Public-Sector Reforms in the UK? / R. Laughlin, J. Broadbent – 1996, *Evaluation* 2(4). – P. 431–51.
11. *Palumbo D. J.* The Pre-conditions for Successful Evaluation: Is There an Ideal Type? / Palumbo D. J., D. Nachmias, *Policy Sciences*. – 1983. – 16 (1). – P. 67–79.
12. *Raskin J. D.* Constructivism in psychology: Personal construct psychology, radical constructivism, and social constructionism / J. D. Raskin // *Amer. Communication J.* – 2002. – V. 5. – Iss. 3. – P. 7–24.
13. *Torgerson D.* Between Knowledge and Politics: Three Faces of Policy Analysis, *Policy Sciences*. – 1986. – 19 (1). – P. 33–59.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 351.82

М. А. ЛАТИНІН, К. В. ПАСТУХ

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОНОМІЧНОЇ ПОЛІТИКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Досліджено науково-теоретичні засади державної регіональної економічної політики. Розглянуто наукові підходи до визначення основних категорій державної регіональної економічної політики. Дістало подальшого розвитку визначення основних категорій державної регіональної економічної політики.

Ключові слова: державна регіональна економічна політика; регіональна політика; державна економічна політика; принципи державної регіональної економічної політики.

The scientific and theoretical bases of state regional economic policy have been investigated. Some scientific approaches to definition of basic categories of state regional economic policy have been considered. The definition of basic categories of state regional economic policy has found the subsequent development.

Key words: state regional economic policy; regional policy; state economic policy; principles of state regional economic policy.

Ключовим завданням модернізації, на яку взяла курс Україна після президентських виборів 2010 р., є забезпечення раціональної організації державних інститутів. Це створює умови, за яких суспільство отримує реальні можливості підвищити дієвість державного механізму і здатність Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади, у взаємодії між собою, виробляти та реалізовувати єдину, цілісну державну політику, спрямовану на досягнення стратегічних цілей [3, с. 3]. Тому сьогодні існує суспільний запит на розробку, вдосконалення та реалізацію державної регіональної економічної політики, що дозволить досягти підвищення рівня та якості життя людини незалежно від місця її проживання, забезпечити єдність державних, регіональних і місцевих інтересів, сприятиме економічному розвитку регіонів.

Дослідженням науково-теоретичних засад державного управління регіональним розвитком і державної регіональної політики займалися такі зарубіжні учені, як Т. Морозова [9], В. Ойкен [10], А. Пікулькін [11] та ін.

Провідними вітчизняними дослідниками вищенаведеної проблеми є М. Бутко [1], З. Варналій [2], В. Воротін [2], С. Дорогунцов [5], В. Мамонова [7] та ін. Однак чимало теоретичних питань стосовно визначення сутності, цілей, принципів державної регіональної економічної політики залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення сутності та теоретичних підходів до державної регіональної економічної політики.

При формуванні державної регіональної економічної політики та виборі основних пріоритетів її реалізації необхідно спиратися на основи теорій регіональної економіки. Важливим є врахування напрацювань сучасних учених в економічній діяльності та економічній політиці.

Одним з перших теоретиків регіоналістики є німецький дослідник І. Тюнен. Він обґрунтував наявність об'єктивних закономірностей розміщення товарного виробництва. На початку XIX ст. з'явилась його перше видання книги "Ізольована держава у її ставленні до сільського господарства і національної економії", яке базувалось на засадах ринкової економіки.

Далі, на початку XX ст., у розвитку теорії регіональної економіки з'являється робота німецького економіста А. Вебера "Теорія розміщення промисловості", в якій запроваджується уявлення про найважливіші фактори розміщення виробництва, що визначають "штандорт" – оптимальне місце розташування підприємства чи комбінації їх.

Сучасна теорія регіональної економіки, практика регіонального розвитку економіки спираються на наступні основні вчення: класичну теорію регіональної економіки, що спирається на принципи, які обґрунтував Дж. Кейнс у 1930-і роки; модель, в основу якої лягли ідеї неокласичної теорії економічного розвитку М. Фрідмена.

Англійський економіст Дж. Кейнс уважав за необхідне втручання держави в усі основні економічні процеси. З метою зменшення диспропорцій у рівнях розвитку окремих регіонів, сучасна "захисна" концепція регіонального розвитку передбачала активне втручання держави в розвиток території.

Згідно з ученням американського економіста М. Фрідмена, головним завданням регіональної економічної політики є загальне підвищення ефективності господарського комплексу регіону. Його модель регіонального розвитку ґрунтується на засадах ідеї неокласичної теорії економічного розвитку. Так, за його моделлю, втручання держави в діяльність суб'єктів господарювання повинно бути мінімальним.

Для нашого дослідження необхідним є обґрунтування основних понять і категорій державної регіональної економічної політики, бо вони є базою теоретичного аналізу, визначення напрямів, пріоритетів, цілей і методів їх досягнення.

Серед наукових кіл в управлінській діяльності багато уваги приділяється питанням регіонального розвитку. В Україні поняття "регіону" визначено в

нормативно-правовій базі (Закон України “Про стимулювання розвитку регіонів” [12], Наказ міністерства економіки України “Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання” [8] тощо).

У словнику-довіднику з державного управління та державної служби термін “регіон” трактується як “територія країни зі специфічними природно-кліматичними та економічними умовами та характерною спрямованістю розвитку продуктивних сил з урахуванням демографічних, історичних, соціальних особливостей, розвиток якої здійснюється на основі законів національної економіки і регіональних завдань, внаслідок чого формуються регіональні економічні відносини” [4, с. 326–327].

М. Бутко визначає регіон як частину території країни, яка, з певним поєднанням природно-географічних, соціально-економічних, демографічних, національно-культурних, екологічних та інших ознак, відміни від суміжних територій характеризується єдністю, цілісністю, комплексністю та певною виробничою спеціалізацією [1, с. 10].

Підсумовуючи різні підходи щодо трактування поняття “регіон”, можна запропонувати таке його визначення: територіальна складова країни чи декількох країн, яка відрізняється від інших переліком ознак і характеризується єдністю, цілісністю відтворювальних процесів і управління, наявністю політико-адміністративних органів управління.

Політика у перекладі з грецької – мистецтво управляти державою, яке традиційно визначають як “мистецтво і наука врядування”. Політика – це діяльність, пов’язана з відношеннями між класами, націями, соціальними групами, партіями та державами; участь у справах держави, що визначає форму, завдання та зміст її діяльності [13, с. 451].

О. Пікулькін вважає, що політика – це мистецтво управління державою, ведення державних справ, утримання діяльності органів влади. Він стверджує, що політика завжди відбиває певні інтереси, передусім соціально-економічні, вона витікає з економічного стану суспільства та є ефективною, якщо відповідає потребам розвитку [11, с. 107]. Він наголошує на тому, що розроблена державна політика, яка отримала вираження в правових актах та інших офіційних документах, стає основою управління, прийняття рішень та їх виконання з наступною оцінкою.

Отже, незважаючи на різні підходи у визначенні поняття “політика”, дійдемо висновку, що зміст політики складають сукупність різноманітних практичних заходів і реалізація управлінських рішень щодо здійснення інтересів соціальних груп.

Розуміння суті державної регіональної економічної політики неможливе без аналізу понять “державна регіональна політика”, “регіональна політика”, “державна економічна політика” та “регіональна економічна політика”.

В. Мамонова зазначає, що державна регіональна політика має спрямовуватись саме на забезпечення збалансованого розвитку територій. На її

думку, “процеси регіоналізації, які відбуваються у світі в останні десятиліття вимагають приділення пильної уваги формуванню державної регіональної політики, оскільки саме від відношення держави до території проміжного щабля управління, яке проявляється у співвідношенні централізації та децентралізації в країні, ступені самостійності регіональної влади у вирішенні питань місцевого значення, ставленні до проблемних територій, можливостей міжрегіонального співробітництва тощо, залежить ресурсне забезпечення регіонів та рівень просторового розвитку у цілому” [7, с. 59].

Головна мета, принципи, на яких ґрунтується державна регіональна політика, основні завдання й пріоритетні шляхи їх вирішення відображені в Концепції державної регіональної політики, яка затверджена Указом Президента України від 25.01.2001 р. № 341/2001 [6].

Т. Морозова стверджує, що регіональна політика повинна враховувати специфіку регіонів у загальнодержавній структурі, переносити основні напрями економічних реформ на рівень регіону, всесвітньо розвивати в регіонах місцеве самоврядування, підприємництво, вирішувати місцеві соціальні проблеми, проблеми охорони природи та раціонального використання природних ресурсів [9, с. 3].

З. Варналій відокремлює, що провідною у структурі регіональної політики є регіональна економічна політика. Регіональна економічна політика охоплює: бюджетну і податкову політику; реструктуризацію економіки регіонів; планування, прогнозування соціально-економічних процесів у регіоні; створення та реалізацію цільових програм; розміщення продуктивних сил; використання природних ресурсів й управління власністю регіону; політику розвитку регіональних виробничо-технологічних комплексів; контрольно-аналітичну діяльність; інформаційне забезпечення [2, с. 38].

Для з'ясування ролі держави в економіці в економічній літературі використовуються різні терміни, одним із яких є “державна економічна політика”, сутністю якої є забезпечення її рівноваги та сталого розвитку, науковою основою – стратегічні орієнтири.

В. Ойкен вважав, що економічна політика централізовано керованою економікою в структурному відношенні не здатна здійснювати раціональне регулювання економіки. Суспільство повинне прийняти усвідомлене рішення відносно мети, досягти яку належить економічному порядку. А завдання науки – розробити концепцію політично порядків для того економічного порядку, який якомога більше відповідає цій меті [10, с. 29–31].

На наш погляд, державна регіональна економічна політика – це цілеспрямована діяльність держава в економічній сфері на регіональному рівні для стимулювання ефективного розвитку продуктивних сил регіонів, раціонального використання ресурсів, створення нормальних умов життєдіяльності населення, забезпечення екологічної безпеки та вдосконалення територіальної організації суспільства.

Слід відразу зазначити, що державна регіональна економічна політика формується і реалізується таким чином, щоб забезпечити територіальну цілісність України, створити рівноправні умови функціонування регіональних господарських комплексів для активізації ролі територій у проведенні економічних реформ і вирішенні соціальних проблем, які є нагальними.

Науковий підхід до формування та реалізації державної регіональної економічної політики потребує визначення її об'єкта та суб'єкта, а також формулювання її цілей і завдань.

На думку більшості вчених, під суб'єктом державної регіональної економічної політики розуміють державу, об'єктом – соціально-економічні процеси, які протікають на певній території, територіальні або галузеві пропорції господарства, соціальні верстви населення. Треба зазначити, що суб'єктно-об'єктні відносини мають динамічний характер: об'єкт виступає суб'єктом та навпаки.

Отже, суб'єктами державної регіональної економічної політики є органи державної влади (центральні та місцеві), представницькі органи місцевого самоврядування, які в межах своєї компетенції вирішують проблеми соціально-економічного розвитку регіонів. Об'єктами державної регіональної економічної політики є регіони (території, в межах яких здійснюється державне управління і місцеве самоврядування).

Під предметом державної регіональної економічної політики слід розуміти розподіл влади між центром і регіонами, а також практичну діяльність держави в регіонах.

Багато вчених, спираючись на чинне законодавство, констатує, що головною метою державної економічної політики має бути збільшення національного багатства країни на основі ефективного використання природно-ресурсного, трудового і науково-технічного регіонального потенціалу, досягнення внутрішньорегіональної збалансованості та раціоналізації систем розселення; а вагомою стратегічною метою державної регіональної економічної політики має бути вирівнювання соціально-економічного розвитку регіонів.

На основі визначення головної мети державної регіональної економічної політики обґрунтовуються її основні завдання. Так, державна регіональна економічна політика повинна спрямовуватися на рішення таких завдань: раціональне використання саме ресурсного потенціалу, що дасть змогу підвищити життєвий рівень населення і охорони довкілля; стимулювання ефективного розвитку регіональних продуктивних сил; удосконалення територіальної організації суспільства.

На наш погляд, для виконання наведених завдань державної регіональної економічної політики необхідно за всіма напрямками розвитку держави розробити комплексну програму.

Як відомо, важливим елементом державної регіональної економічної політики є розроблення, для досягнення плановірності в розвитку продуктивних

сил, узгодження інтересів, галузей і територій, державних програм і стратегічних довгострокових, середньострокових прогнозів соціально-економічного регіонального розвитку.

Потребують глибших обґрунтувань і вдосконалення існуючі принципи державної регіональної економічної політики.

Зазначимо, що в регіональному аспекті держава встановлює цілі, завдання, пріоритети, визначає права, сфери, ресурси й методи роботи регіонів, здійснює певні дії, доручає виконання окремих завдань для економічної, соціальної, екологічної, науково-технічної, гуманітарної, національної, управлінської, зовнішньоекономічної, демографічної складових частин державної регіональної економічної політики. Важливим є надання соціального спрямування регіональній економічній політиці, бо вона має забезпечити високий рівень добробуту народу, його заохочення до соціального прогресу.

Основні напрями державної регіональної економічної політики затверджує Верховна Рада України, в процесі розробки бюджету на наступні роки передбачає пріоритети розвитку галузей, затверджує регіональні програми розвитку та розміщення продуктивних сил депресивних (відсталих) регіонів.

Державна регіональна економічна політика має спрямовуватись на комплексний розвиток регіонів, який повинен містити сукупність державних рішень, які узгоджені зі стратегією держави.

Механізм реалізації державної регіональної економічної політики, як вважає більшість учених, визначається як система конкретних економічних важелів і організаційно-економічних засобів, за допомогою яких здійснюється державний вплив на просторову організацію суспільства, забезпечується соціально-економічний регіональний розвиток і вдосконалюється структура їхнього господарського комплексу.

Визначаючи державну регіональну економічну політику як систему заходів правового, економічного та організаційного характеру, слід звернути увагу на такі складові механізми її реалізації: законодавчо-нормативну, організаційну, бюджетно-фінансову тощо.

На підставі вищезазначеного можна зробити висновок, що державна регіональна економічна політика характеризується сукупністю цілей, завдань і механізмів реалізації. Вони визначають стратегію та тактику втілення їх у життя.

Важливим практичним інструментом реалізації державної регіональної економічної політики є чіткий законодавчий розподіл повноважень, відповідальності, фінансово-економічної бази між наступними рівнями управління: загальнодержавним, регіональним і місцевим.

Як відомо, взаємовідносини держави й регіонів, відповідні організаційні структури управління соціально-економічними процесами визначає законодавча база.

Слід відмітити, що механізм як інструмент державної регіональної економічної політики поєднає систему методів прямого та опосередкованого впливу на соціально-економічні процеси. За своїм характером ця система методів може бути активною та пасивною, заохочувальною й обмежувальною. Їх комплексне поєднання може забезпечити високу результативність у досягненні намічених цілей. Методи прямого економічного регулювання – цільове фінансування, пряма фінансова допомога, надання субсидій і субвенцій. Для опосередкованого економічного регулювання регіонального розвитку використовують важелі кредитно-грошової, податкової, амортизаційної, зовнішньоекономічної політики [5, с. 52].

Згідно із Концепцією державної регіональної політики, яка затверджена Указом Президента України від 25.01.2001 р. № 341/2001, принципами державної регіональної політики повинні бути такі:

- конституційність і законність, на основі яких реалізація політики здійснюється відповідно до Конституції та законів України, актів Президента України та Кабінету Міністрів України на засадах чіткого розподілу завдань, повноважень і відповідальності між органами виконавчої влади, так і органами місцевого самоврядування;

- забезпечення унітарності України, цілісності її території, включаючи єдність економічного простору на всій території держави, її грошово-кредитної, митної, податкової, бюджетної систем;

- поєднання процесів централізації та децентралізації влади, гармонізація загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів;

- наближення послуг, що надаються органами державної влади і органами місцевого самоврядування, до безпосередніх споживачів;

- диференційованість надання державної підтримки регіонам відповідно до умов, критеріїв і строків, визначених законодавством;

- стимулювання тісного співробітництва між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування у розробленні й реалізації заходів, спрямованих на регіональний розвиток [6].

Безумовно, крім указаних основних принципів регіональної економічної політики держави важливе значення мають принципи субсидіарності, децентралізації, партнерства, концентрації, адиціоналізму, програмування.

Аналіз наведених вище принципів дає змогу з'ясувати, що державна регіональна економічна політика має бути механізмом погодження інтересів загальнодержавних, регіональних, групових суб'єктів економіки.

Успіх реалізації регіональної політики залежить від вдалого визначення регіонів, сформульованих критеріїв їх розвитку, ступені відповідності їх системі адміністративно-територіального устрою країни. Для практичного здійснення державної регіональної економічної політики необхідним є створення та вдосконалення відповідного механізму. Подальшим науковим пошуком буде аналіз складових механізму реалізації державної регіональної економічної політики.

Література:

1. Бутко М. П. Регіональне управління : інноваційний підхід : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / [М. П. Бутко, О. О. Зеленська, С. М. Зеленський та ін.] ; за заг. ред. д.е.н., проф. М. П. Бутка. – К. : Знання України, 2006. – 560 с.
2. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / [З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда та ін.] ; за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 768 с.
3. Державне регулювання економічних відносин в умовах глобалізації : монографія / [М. А. Латинін, Т. М. Лозинська, С. В. Майстро та ін.] ; за заг. ред. д.держ.упр., проф. М. А. Латиніна. – Х. : Вид-во ХарПІНАДУ “Магістр”, 2011. – 276 с. – (До 10-річчя кафедри економічної політики ХарПІНАДУ).
4. Державне управління та державна служба: словник-довідник / [уклад. О. Ю. Оболенський]. – К. : КНЕУ, 2005. – 480 с.
5. Дорогунцов С. І. Розміщення продуктивних сил України : навч.-метод. посібник для самост. вивч. дисц. / [С. І. Дорогунцов, Ю. І. Пітюренко, Я. Б. Олійник та ін.]. – К. : КНЕУ, 2000. – 364 с.
6. Концепція державної регіональної політики : Указ Президента України від 25.05.2001 р. № 341/2001 // Офіц. вісн. України. – 2001. – № 22. – Ст. 983.
7. Мамонова В. В. Державна регіональна політика: проблеми формування правової бази / В. В. Мамонова // Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : ДокНаукДержУпр, 2010. – № 1. – 178 с.
8. Методичні рекомендації щодо порядку розроблення регіональних цільових програм, моніторингу та звітності про їх виконання [Електронний ресурс] : Наказ міністерства економіки України від 04.12.2006 р. № 367. – Режим доступу : http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=92210.
9. Морозова Т. Г. Регионоведение : учебник для вузов / [Т. Г. Морозова, М. П. Победина, С. С. Шишов, Р. А. Исляев] ; под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М. : Банки и биржи, ЮНИТИ, 1998. – 424 с.
10. Ойкен В. Основные принципы экономической политики : пер. с нем. / общ. ред. Л. И. Цедилина и К. Херрмани-Пиллата, вступ. сл. О. Р. Лациса. – М. : Прогресс, 1995. – 496 с.
11. Пиккулькин А. В. Система государственного управления : учебник для вузов / под ред. проф. Т. Г. Морозовой. – М. : Закон и право ; ЮНИТИ, 1997. – 352 с.
12. Про стимулювання розвитку регіонів : Закон України від 08.09.2005 р. № 2850-IV // ВВР України. – 2005. – № 51. – Ст. 548.
13. Словник іншомовних слів / [уклад. С. М. Морозов, Л. М. Шкаралуга]. – К. : Наук. думка, 2000. – 680 с. – (Словники України).

Надійшла до редколегії 16.01.2014 р.

Т. П. АВРАМЕНКО

РЕФОРМУВАННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІНАНСУВАННЯМ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ ПІД ЧАС ЗМІН

Досліджено загальний стан медико-демографічної ситуації в Україні, охарактеризовано фундаментальні проблеми медичної галузі. Доведено, що сучасний стан вітчизняної системи охорони здоров'я характеризується фінансовою та ресурсною розпорошеністю, а також деформованістю структури надання медичних послуг. Запропоновано науково обґрунтовані практичні заходи щодо вдосконалення фінансових механізмів державного управління системою охорони здоров'я в умовах системних змін.

Ключові слова: охорона здоров'я, державне управління системи охорони здоров'я, стан здоров'я населення, реформування системи охорони здоров'я, фінансування системи охорони здоров'я.

In the article the general consisting of mediko-demographic situation is investigational of Ukraine, the fundamental problems of medicine are described. It is well-proven that the modern state of domestic health protection, characterized financial, resource insolvency and violation of structure of providing of medical services. The scientifically grounded practical measures are offered on perfection of financial mechanisms of state administration the system of health protection in the conditions of system changes.

Key words: health care, public administration in health care, public health, condition of lifetime, health care reform, health care financing.

Однією з найважливіших внутрішніх функцій держави є регулювання здоровоохоронної сфери та участь в її фінансуванні. Це передусім зумовлюється конституційним правом населення на отримання гарантованого рівня медичної допомоги незалежно від його доходів, а забезпечити таке право – обов'язок держави.

Реформування вітчизняної сфери охорони здоров'я з метою поліпшення здоров'я населення, забезпечення рівного й справедливого доступу всіх членів суспільства до медичних послуг належної якості є одним із головних завдань Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1]. Основними напрямками реформування визначено реформи фінансування та управління системи охорони здоров'я.

На важливості наукового пошуку щодо різних складових державного регулювання сфери охорони здоров'я України наголошують: Т. Бахтеева,

М. Білинська, С. Бугайцов, Л. Буравльов, Л. Жаліло, Н. Кризіна, В. Лобас, О. Мартинюк, В. Мегедь, Н. Мезенцева, В. Москаленко, Я. Радиш, Г. Слабкий, І. Солоненко, І. Хожило, Н. Ярош.

У контексті фінансового регулювання медичної діяльності окремі питання формування, розподілу та використання фінансових ресурсів закладів охорони здоров'я найбільш ґрунтовно висвітлювали у своїх працях Н. Авраменко, В. Базилевич, І. Бедрик, О. Виноградов, Ю. Вороненко, В. Загородній, Д. Карамішев, Н. Карпишин, Е. Ковжарова, В. Лехан, З. Лободіна, Є. Малік, З. Надюк, Т. Педченко, І. Рожкова, В. Рудень, В. Рудий, Н. Солоненко, М. Шутов.

Серед невирішених складових загальної проблеми є питання реформування державного управління фінансуванням системи охорони здоров'я в період змін, особливо в питаннях вироблення єдиного бачення побудови української моделі охорони здоров'я в умовах ринкової економіки.

Мета статті – наукове обґрунтування механізмів реформування державного управління фінансуванням системи охорони здоров'я під час змін і розробка практичних заходів щодо зміцнення фінансової основи сфери охорони здоров'я України.

Стан здоров'я населення України викликає велике занепокоєння: високий рівень загальної смертності (16,3 на 1000 населення), який практично неухильно зростає (за даними Європейської бази даних “Здоров'я для всіх” більш високі, ніж в Україні стандартизовані коефіцієнти смертності реєструються лише в Росії, Казахстані і Молдавії); низькі рівні очікуваної тривалості життя (68,1 років, нижче лише в Росії, Казахстані, Туркменістані) і тривалість життя без інвалідності (59,2); найвищий в Європейському регіоні природний спад населення (-5,7 на 1000 населення в 2008 р.) [2, с. 3–4]. Що обумовлено негативними тенденціями основних детермінант здоров'я, на які вказують експерти ВООЗ, а саме: соціально-економічне становище в країні, стан довкілля, якість харчування та питної води, зростаюче розшарування населення за рівнем доходу, існуюча організація надання медичної допомоги тощо. Особливо поглибились ці тенденції в умовах економічної кризи: падіння життєвого рівня з руйнацією звичайного способу життя спричинили значний негативний вплив на здоров'я і життєздатність, поглибили соціальну дезадаптацію значної частини населення, причому основний тягар впав на плечі населення у трудоактивному віці, що знайшло своє відображення в показниках здоров'я населення [2, с. 5–9].

Стан системи охорони здоров'я в Україні характеризується наявністю фундаментальних проблем, які потребують прийняття принципових рішень держави щодо їх вирішення [3, с. 6–15]:

1. Недосконалість механізмів фінансування системи охорони здоров'я та нерациональне використання наявних ресурсів.

2. Неєфективність організаційно-функціональної структури системи охорони здоров'я, яка проявляється у відсутності чіткого розподілу медичних установ на медичні заклади первинного і вторинного (спеціалізованого) рівня, надлишком стаціонарних закладів, лікарняних ліжок та надмірною їхньою спеціалізацією.

3. Переважна орієнтація української охорони здоров'я на захворюваність, хвору людину, а не на профілактику захворюваності й здорову людину.

Таким чином, ключовими проблемами вітчизняної системи охорони здоров'я є:

- система охорони здоров'я в Україні здебільшого орієнтована на вирішення власних проблем, а не проблеми охорони здоров'я населення;
- відсутня ефективна система фінансування охорони здоров'я та раціонального використання наявних ресурсів;
- відсутній ефективний захист населення від ризиків, пов'язаних з витратами на отримання медичної допомоги;
- недостатня орієнтація на принципи профілактики захворювань і стимулювання запровадження цих принципів у суспільстві.

Наведені проблеми охорони здоров'я продовжують поглиблюватися в умовах економічної кризи і вимагають проведення реформ державного управління фінансуванням системи охорони здоров'я, які полягають у забезпеченні провадження багатоканальної бюджетно-страхової системи фінансування сфери охорони здоров'я в поєднанні із системою контролю за цільовим використанням коштів; провадження механізмів фінансового планування та оплати праці медичних працівників, які б забезпечували мотивацію до надання якісних медичних послуг та медичної допомоги, легалізації співучасті громадян в оплаті медичної допомоги; ефективного використання наявних ресурсів сфери охорони здоров'я.

Відповідно до Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [1] в Україні проводяться заходи з реформування фінансування системи охорони здоров'я, які з теоретичної точки зору є правильними, на практиці не приводять до позитивних зрушень, а саме:

1) політика “пошуку додаткових фінансів” зсередини системи, про яку неодноразово заявлялось під час реформи, призвела до того, що останнім часом в Україні спостерігалось необгрунтоване скорочення мережі закладів охорони здоров'я шляхом ліквідації, перепрофілювання, інших форм реорганізації. Це суперечить нормам Конституції України щодо права громадян на охорону здоров'я;

2) недосконалість Закону України “Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві”, який не має критеріїв оцінки ефективності впровадження пілотного проекту, законодавчих гарантій соціального, медичного захисту щодо невідлого впровадження реформи, призвела до небажання Донецької області брати участь у даному експерименті. У зв'язку з цим було розроблено законопроект щодо виключення Донецької області з переліку суб'єктів реформування [4];

3) триває тенденція нераціонального використання бюджетних коштів, а саме:

- за даними Рахункової палати України, 40 % спрямованих державою коштів на освіту та підвищення кваліфікації медиків витрачається неефективно [5];
- за даними Рахункової палати України, у 2010-2011 роках МОЗ нераціонально використало 214,5 млн грн. Це більш ніж половина коштів, витрачених на закупівлю лікарських засобів і виробів медичного призначення, які, до того ж, постачалися до закладів охорони здоров'я нерівномірно, із запізненням до п'яти місяців, а також із меншими, ніж планувалось, термінами придатності [6].

Формуванню обґрунтованих обсягів видатків з держбюджету та ефективному використанню коштів перешкоджає відсутність інформації про реальні потреби закладів охорони здоров'я та моніторингу цін.

Крім цього, вітчизняна сфера охорони здоров'я має низку невирішених питань (кадрове забезпечення, якість і доступність медичних послуг тощо) та ключовою проблемою при цьому є недосконалість фінансово-економічних механізмів забезпечення діяльності сфери охорони здоров'я, а саме:

1. Національна система охорони здоров'я фінансується із загальних бюджетних надходжень. Державні видатки при цьому хоча й з кожним роком зростають, але залишаються невеликими (у межах 3 – 3,7 % ВВП).

Натомість слід наголосити, що даний показник має досить відносний характер, оскільки стосується суто державних видатків. Сукупні ж видатки, які складаються з видатків лікарняних кас, фінансування Світового банку й Глобального фонду, видатків населення на придбання ліків та виробів медичного призначення (лише біля 5 % витрат на лікарські засоби покривається за рахунок держави, всі інші витрати “ за рахунок пацієнтів, навіть при стаціонарному лікуванні понад 86 % вартості ліків сплачується пацієнтами [7]) тощо становлять 5,5 – 6,5 % ВВП (як і у деяких країнах Східної та Центральної Європи). Якщо врахувати також неформальні платежі (хабарі) за надання “безкоштовної” допомоги в державних/комунальних закладах охорони здоров'я (які, за окремими даними, становлять 3 – 3,5 % сукупних державних видатків на охорону здоров'я), показник реальних обсягів фінансування сфери охорони здоров'я, порівняно з суто державними видатками, значно збільшиться (з 3 до 8 % ВВП).

Таким чином, сумарне зростання видатків на охорону здоров'я відбувається переважно за рахунок коштів пересічних громадян і не пов'язане зі зростанням якості послуг з охорони здоров'я.

2. Відсутній науково та економічно обґрунтований обсяг безоплатної медичної допомоги всім громадянам у державних закладах охорони здоров'я. Це, у свою чергу, на тлі недостатнього державного фінансування призводить до такого:

- зростання тіньового ринку медичних послуг;
- спонтанного розвитку платних медичних послуг і неконтрольованого ціноутворення на них (особливо в державних і комунальних закладах охорони здоров'я);
- утруднення розвитку багатоканального фінансування медичної галузі.

3. В Україні продовжує використовуватися постатейний метод оплати медичних послуг, який полягає у виділенні конкретної суми коштів для покриття конкретних статей витрат (заробітна плата медичних працівників, комунальні послуги, капітальні видатки, придбання ліків тощо) упродовж певного періоду часу та практично не враховує обсяг і якість надання медичних послуг населенню (за даними експертних оцінок, рівень якості медичної допомоги в Україні досить низький “ інтегральний показник якості лікування становить близько 56 %. У 40,1 – 53 % хворих стаціонарних закладів лікування визнано неадекватним, тобто таким, що не відповідає стану пацієнта) [7].

4. Відсутні технології розрахунку собівартості медичної послуги в державних і комунальних медичних закладах різного рівня (первинного, вторинного, третинного) у поєднанні з законодавчою неможливістю (Ст. 49 Конституції України [8]) визначення гарантованого державою обов’язкового життязберігаючого (профілактичний напрям медицини, первинну ланку) та життязабезпечуючого (невідкладну медичну допомогу, медичну допомогу дітям, людям похилого віку тощо) обсягу медичної допомоги. Це ускладнює економічно обґрунтоване планування розміру бюджетного фінансування державних медичних закладів, а також державний контроль за використанням матеріальних, трудових та грошових ресурсів.

5. Суперечливість статистичних даних [7; 9] і відсутність обліку неофіційних витрат на потреби сфери охорони здоров’я, що створює труднощі з визначенням реальних потреб фінансування на охорону здоров’я.

Отже, реформування державного управління системи охорони здоров’я, яка характеризується фінансовою та ресурсною розпорошеністю та деформованістю структури медичних послуг, повинно проводитись таким чином, щоб, з одного боку, забезпечити зростаючий попит населення на медичну допомогу, а з іншого – стримувати зростання витрат на охорону здоров’я.

Таким чином, соціально-економічні перетворення в нашій країні потребують негайних дієвих кроків у напрямку реформування державного управління фінансування системи охорони здоров’я. Для цього необхідним є виконання таких заходів:

1. Зміцнення фінансової основи сфери охорони здоров’я:

– запровадити для забезпечення обґрунтованості державних видатків та їх ефективного використання регіональний моніторинг стану здоров’я населення та на його основі сформувані потреби закладів охорони здоров’я на регіональному рівні;

– з метою створення прозорого механізму фінансування сфери охорони здоров’я визначити чіткий перелік гарантованих державою послуг з охорони здоров’я, як, наприклад, невідкладну медичну допомогу, медичну допомогу на первинній ланці тощо, виходячи з наявного обсягу фінансування;

– створити механізм послідовного переходу на багатоканальну (з різних джерел), бюджетно-страхову модель охорони здоров’я, фінансування якої

складалося б з трьох основних джерел: державне фінансування, обов'язкове та добровільне медичне страхування. Для цього підготувати нормативно-правову базу запровадження бюджетно-страхової медицини в Україні;

– запровадити з метою збільшення обсягів фінансування сфери охорони здоров'я механізми інноваційного фінансування системи охорони здоров'я (система взаємообумовлених і взаємопов'язаних за ресурсами, строками і виконавцями заходів, спрямованих на досягнення конкурентних цілей або завдань на пріоритетних напрямках розвитку галузі) шляхом уведення механізму цільового використання акцизних зборів на шкідливі для здоров'я продукти (алкоголь, тютюнові вироби, напої з великим вмістом цукру тощо) та цільового їх використання на забезпечення, наприклад, державної програми “Онкологія”.

2. Удосконалення організаційно-правових механізмів діяльності сфери охорони здоров'я, які впливають на фінансовий стан системи охорони здоров'я:

– з метою раціонального використання бюджетного фінансування здійснити заходи в частині підготовки медичних кадрів: забезпечити формування державного замовлення на підготовку фахівців на підставі пропозицій регіональних органів охорони здоров'я; сформувати механізми контролю за відпрацюванням молодими спеціалістами встановленого трирічного терміну та компенсаторні механізми при його порушенні;

– розробити механізми договірних відносин між державними органами та відомчими закладами охорони здоров'я щодо раціонального використання їхніх ресурсів для всієї громади;

– з метою комплексного врегулювання всіх аспектів нормативно-правової бази сфери охорони здоров'я розробити базовий документ – Кодекс законів України про охорону здоров'я або Медичний Кодекс [10, с. 62];

– з метою забезпечення якості надання медичної допомоги забезпечити розроблення нових та оновлення існуючих медичних стандартів і клінічних протоколів надання медичної допомоги на основі доказової медицини з паралельним забезпеченням процедури контролю Міністерством охорони здоров'я України, місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та інститутами громадянського суспільства над реалізацією та дотриманням цих стандартів;

– з метою підвищення ефективності використання ресурсів системи охорони здоров'я запровадити систему диференційованої стимулюючої оплати праці в системі охорони здоров'я та системи контрактних державних закупівель медичних послуг шляхом укладання контрактів між надавачами медичних послуг (медичними закладами, приватно-практикуючими лікарями) та платником – державними органами управління з прив'язкою до якості та шкали складності надання медичної допомоги.

Подальші дослідження в даному напрямі мають стосуватися наукового обґрунтування та розробки практичних заходів щодо впровадження моделі

бюджетно-страхової медицини, яка б забезпечувала поліпшення здоров'я населення, своєчасно реагувала б на обґрунтовані та соціально значущі потреби населення в медичній допомозі та забезпечувала б справедливий і ефективний розподіл фінансових коштів.

Література:

1. Програма економічних реформ на 2010–2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua/signal/0004100.pdf>.

2. *Лехан В. М.* Стратегія розвитку системи охорони здоров'я: український вимір [Електронний ресурс] / В. М. Лехан, Г. О. Слабкий, М. В. Шевченко. – К., 2009. – 34 с. – Режим доступу : <http://www.uiph.kiev.ua/index.asp?p=development>.

3. Мировая статистика здравоохранения ВООЗ [Электронный ресурс] // Всемирная организация здравоохранения 2010 г. – Режим доступа : <http://www.who.int/whosis/whostat/ru/index.html>.

4. Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві : Закон України від 7 липня 2011 р. № 3612-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/3612-17>.

5. Медиків готують навмання : офіційне повідомлення Колегії Рахункової палати від 11 трав. 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/411?page=5>.

6. Недбалість чиновників шкодить здоров'ю : офіційне повідомлення Колегії Рахункової палати від 26 жовтня 2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/category/411?page=0>.

7. *Медведовська Н. В.* Функціонально-організаційна система моніторингу стану здоров'я населення та особливості її функціонування на регіональному рівні / Н. В. Медведовська // Інновації в медицині. – 2011. – Вип. 7 (2). – С. 56–57.

8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.

9. Сучасні підходи до удосконалення механізмів державного управління інформатизацією галузі охорони здоров'я [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.telemed.org.ua/pages/files/gu.pdf>.

10. *Ціборовський О. М.* Шляхи систематизації законодавства України у сфері охорони здоров'я / О. М. Ціборовський, С. В. Істомін, В. М. Сорока. – К., 2011. – 72 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.

УДК 351.77: 658.14/17

Р. М. БОГАЧЕВ

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО ФІНАНСУВАННЯ ВІТЧИЗНЯНОЇ ГАЛУЗІ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Представлено результати аналізу державної політики у сфері охорони здоров'я населення України. Досліджено обсяги фінансування вітчизняної системи охорони здоров'я. Визначено ключові проблеми фінансування медичної галузі в Україні та запропоновано шляхи вдосконалення фінансових механізмів державного управління системою охорони здоров'я.

Ключові слова: державна політика, фінансування, система охорони здоров'я.

The paper presents an analysis of government policy on public health in Ukraine. Investigated funding national healthcare industry. Identified problems with financing of health care in Ukraine and the ways of improvement of financial mechanisms of state administration of health protection the system are offered.

Key words: Public policy, funding health care system.

Фінансування галузі охорони здоров'я є однією з ключових проблем державного управління цією сферою. Адже від обсягу та розподілу коштів на медичні потреби населення залежать доступність та якість медичної допомоги, а в результаті – здоров'я громадян України.

Основні напрями вдосконалення системи фінансування охорони здоров'я України визначено заходами Програми економічних реформ Президента України на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” (далі – Програма економічних реформ) [6], законами України “Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги” від 07.07.2011 р. № 361-VI [1] та “Про порядок проведення реформування системи охорони здоров'я у Вінницькій, Дніпропетровській, Донецькій областях та місті Києві” від 07.07.2011 р. № 3612-VI [2], Національним планом дій на 2013 р. щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [4].

Очікування, пов'язані із системою охорони здоров'я, щорічно зростають. Тому забезпечення стійкої і стабільної системи фінансування залишається важливою проблемою державної політики у сфері охорони здоров'я населення України [10, с. 44].

Фінансування галузі охорони здоров'я було предметом наукових досліджень Д. Кері, Б. Херрінг, П. Ленейн [12], К. Кушевські, К. Герік [13], В. Лехан, В. Рудого, Е. Нолте [14], В. Черненко [5] та ін. Водночас на сьогодні бракує наукових

досліджень за даним напрямом, які б мали прикладний характер, ґрунтувалися на детальному аналізі попередніх недоліків, можливих ризиків, та враховувалися в подальшому формуванні державної політики фінансування медичної галузі.

Метою дослідження є проведення ґрунтового аналізу державної політики фінансування системи охорони здоров'я в Україні.

Одним із завдань, визначених Програмою економічних реформ, є підвищення ефективності державного фінансування з метою покращання здоров'я населення, забезпечення рівного і справедливого доступу всіх громадян до медичних послуг належної якості [6].

Досягнення поставленого завдання вимагає проведення ґрунтового аналізу попередньої державної політики щодо фінансування системи охорони здоров'я в Україні, на підставі якого будуть сформовані подальші шляхи виконання поставлених завдань.

Дані проведеного наукового аналізу вітчизняної системи фінансування охорони здоров'я засвідчили таке:

– згідно з Національними рахунками, загальні витрати на охорону здоров'я в Україні становлять 7,8 % від ВВП, що майже відповідає рівню країн з аналогічним економічним розвитком; при цьому державні витрати залишаються основним джерелом фінансування охорони здоров'я в Україні (3,7 % від ВВП);

– державна система фінансування функціонує майже незалежно від приватних витрат, хоча частка останніх у загальних витратах становить 40 %;

– незважаючи на те, що щорічно зростають обсяги фінансування централізованих заходів і програм (2007 р. – 1408 млн грн, 2011 р. – 1765,3 млн грн), основні витрати на фармацевтичні товари та інші медичні товари нетривалого призначення здійснюються переважно домогосподарствами (99 %), а не закладами охорони здоров'я (далі – ЗОЗ);

– у 2011 р. кошти від власних надходжень ЗОЗ зросли в 6,7 разів порівняно з 2007 р., при цьому обсяги коштів від благодійних внесків, грантів і дарунків зросли майже в 10 разів, що свідчить про фактичну співплату надання медичної допомоги;

– аналіз розподілу витрат за функціями (тобто кінцеве споживання фінансових коштів) засвідчив збереження тенденцій у зростанні видатків на надання стаціонарної медичної допомоги в лікарнях;

– рівень оплати праці в галузі є одним із найнижчих порівняно з іншими галузями економіки [10, с. 62].

З проведеного аналізу видно, що ключова проблема фінансування вітчизняної охорони здоров'я полягає не стільки в недостатності ресурсів, скільки в нерациональному їх використанні. Тому саме цей напрям потребує значного вдосконалення, деякі елементи якого вже знайшли своє відображення у програмі реформування сфери охорони здоров'я в Україні.

Реформа системи охорони здоров'я передбачає, насамперед, зміну механізмів фінансування медицини. Такі механізми відпрацьовуються в пілотних Вінницькій,

Дніпропетровській, Донецькій областях та м. Києві і мають сприяти подоланню недосконалості існуючих механізмів розподілу ресурсів, оплати медичних послуг. Зміни у фінансуванні системи охорони здоров'я полягатимуть у наступному.

Проводиться розмежування видатків за видами медичної допомоги: первинна медична допомога фінансуватиметься з районного/міських бюджетів, а вторинна, третинна та екстрена – з обласних бюджетів. Виняток становить м. Київ, де всі види допомоги фінансуватимуться з міського бюджету. Якщо раніше первинна допомога фінансувалась за “залишковим” принципом (основні кошти йшли на фінансування закладів, що надають спеціалізовану допомогу), то в процесі реформування змінюються підходи до її фінансування, оскільки близько 75 % пацієнтів потребують саме первинної медичної допомоги. Орієнтовно видатки на первинну медичну допомогу з районного/міських бюджетів мають становити біля 25 – 30 % (сьогодні ці видатки становлять до 10 %) [7].

Планується застосовувати елементи програмно-цільового методу розроблення та виконання місцевих бюджетів у частині видатків на охорону здоров'я за відповідними видами медичної допомоги – первинна, вторинна, третинна та екстрена.

Заклади охорони здоров'я фінансуватимуться за видами медичної допомоги відповідно до договорів про медичне обслуговування. На сьогодні фінансування ЗОЗ здійснюється на основі кошторисів. Надалі ж передбачено запровадження договірних відносин між замовником (фінансуючою стороною – розпорядником бюджетних коштів) і надавачем медичних послуг (закладом охорони здоров'я) на основі договорів про медичне обслуговування населення для надання первинної, вторинної, третинної та екстреної медичної допомоги. Договори міститимуть обов'язкову інформацію про обсяги як наданих послуг, так і фінансування, а також індикатори якості наданої допомоги. Таким чином, кошти будуть спрямовані на конкретного пацієнта, а не на утримання ЗОЗ.

Завдяки впровадженню нових механізмів фінансування передбачається пов'язати заробітну плату медичних працівників з обсягами та якістю виконаної ними роботи, за які запроваджується порядок установаження заохочувальних виплат медичним працівникам. Насамперед це стосується лікарів первинної ланки. З цією метою розробляються критерії якості надання медичних послуг.

Крім того, вже законодавчо визначено, що всі видатки загального фонду місцевих бюджетів пілотних регіонів на охорону здоров'я є захищеними, тобто їх обсяг не може змінюватися при скороченні затверджених бюджетних призначень [7].

Збільшення фінансування сфери охорони здоров'я є також серед пріоритетів цілісної державної політики, на чому неодноразово наголошувалось на найвищому рівні державного управління. Насамперед йдеться про важливість підвищення зарплат медичним працівникам, адже їх мотивування є одним із потужних інструментів підвищення якості діяльності вітчизняної медицини [11]. Зокрема в Держбюджеті-2012 було передбачено поступове збільшення заробітних плат медикам, у середньому на 30 % [3].

Слід зазначити, що, за офіційними даними, рівень фінансування медицини в Україні щороку зростає. У 2013 р. сума видатків на медичну галузь збільшилась порівняно з минулим роком на 2 %. Як зазначила у своїй доповіді керівник МОЗ України, окремо слід наголосити на збільшенні витрат на лікування гепатитів, СНІДу, туберкульозу та онкологічних захворювань [9].

Повинне збільшитися фінансування лікування онкохворих дітей – у 2,3 рази. За прогнозами фахівців Міністерства охорони здоров'я, цієї суми має вистачити для забезпечення всіх дітей, які страждають на онкологічні захворювання, достатньою кількістю ліків.

Водночас у реальному грошовому вимірі Державний бюджет України в найближчому майбутньому буде не в змозі задовольнити всі нагальні потреби української медицини і забезпечити швидке перетворення існуючої системи охорони здоров'я на користь сучасної, ефективної та економічно життєстійкої галузі української економіки [9].

Настав час змінити підходи до фінансування і філософії надання медичної допомоги хворим на туберкульоз. МОЗ України планує найближчим часом вжити заходів щодо скорочення термінів госпіталізації хворих на туберкульоз, тому що такий підхід не сприяє ефективному лікуванню цього захворювання.

Для українського суспільства проблема туберкульозу є надзвичайно гострою: щороку хвороба вражає майже 32 тис. осіб, умирають від цієї недуги близько 10 тис. осіб. Щодня реєструється близько 90 нових випадків захворювання на туберкульоз – здебільшого серед людей працездатного віку [8].

На перелом перебігу епідемії туберкульозу в країні відчутно вплинула Загальнодержавна програма протидії захворюванню на туберкульоз на 2007 – 2011 рр., зокрема суттєве збільшення її фінансування та налагодження тісної співпраці державних структур з громадськими об'єднаннями у сфері протидії туберкульозу. У результаті реалізації заходів програми протягом чотирьох років вдалося досягти суттєвих позитивних зрушень щодо епідемічної ситуації з туберкульозу. З 2006 р. відзначається повільне зменшення показників захворюваності та смертності. У 2010 р. захворюваність на туберкульоз становила 68,4 випадку на 100 тис. населення (31295 осіб), що на 6,4 % менше, ніж у 2009 р., і на 21 % менше порівняно з 2005 р., коли зафіксовано максимальний рівень цього показника. Рівень смертності знизився за чотирирічний період на 29 % – з 25,3 до 16,8 випадку на 100 тис. населення у 2010 р. (7048 осіб). У 2010 р. знизився рівень захворюваності серед підлітків та дітей та становив 29,9 (477 осіб) випадку на 100 тис. населення підліткового віку та 7,8 (504 особи) на 100 тис. населення віком до 14 років [8].

Попри певну позитивну динаміку показників захворюваності та смертності від туберкульозу, їх рівень залишається епідемічним. Тому Міністерство охорони здоров'я планує змінити тактику подолання епідемії цієї соціально небезпечної хвороби. Медичну допомогу хворим на туберкульоз потрібно надавати з орієнтацією на пацієнта, а не на медичний заклад. Тим більше, що туберкульоз – це інфекційна хвороба, яка при відповідному лікуванні повністювиліковна. Але

адекватна діагностика і лікування можливі лише за умови відповідальності за кінцевий результат усіх ланок цього процесу, передусім самого хворого [8].

В умовах реформування галузі охорони здоров'я України фінансування медичної допомоги, що надається населенню, продовжує залишатись у центрі уваги Президента та Уряду України, Міністерства охорони здоров'я.

Обсяги фінансування медичної галузі щорічно збільшуються, проте їх недостатньо для того, щоб повністю задовольняти потреби населення в медичній допомозі. Ключовим чинником цього є нераціональне використання наявних ресурсів.

Незважаючи на світову фінансово-економічну кризу, дії держави спрямовані на поступове, але якісне перетворення фінансування. У сучасних умовах пріоритети надаються зміні підходів і механізмів фінансування галузі охорони здоров'я, зокрема розмежуванню видатків за видами медичної допомоги, підвищенню заробітної плати медичних працівників, фінансуванню заходів боротьби з туберкульозом. Деталізації проблем фінансування та нераціонального його використання, а також науково обгрунтованому формуванню пропозицій щодо вдосконалення фінансування системи охорони здоров'я в Україні будуть присвячені наші подальші наукові дослідження.

Література:

1. Про внесення змін до Основ законодавства України про охорону здоров'я щодо удосконалення надання медичної допомоги : Закон України від 07.07.2011 р. № 361-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/3611-17%ae>.
2. 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 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/3612-17%ae>.
3. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України від 22.12.2011 р. № 4282-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/4282-17>.
4. Про Національний план дій на 2013 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” : Указ Президента України від 12.03.2013 № 128/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/128/2013>.
5. Досвід країн Європи у фінансуванні галузі охорони здоров'я. Уроки для України / за заг. ред. В. Г. Черненка, В. М. Рудого. – К. : Академпрес, 2002. – 112 с.
6. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ Президента України на 2010 – 2014 рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/Programa_reform_FINAL_1.pdf%ae.

7. Найважливіше завдання реформування медицини – впровадити нові механізми її фінансування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20110908_0.html.

8. Настав час змінити підходи до фінансування і надання медичної допомоги хворим на туберкульоз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20110324_2.html.

9. Системи охорони здоров'я в період глобальної економічної кризи: огляд ситуації в європейському регіоні ВООЗ : виступ Міністра охорони здоров'я України Р. В. Богатирьової під час головування на першій сесії Конференції ВООЗ (17-18 квіт. 2013 р., м. Осло, Норвегія) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20130418_2.html.

10. Удосконалення економічного механізму управління галуззю та аналіз його впровадження і ефективності / М. В. Шевченко, О. О. Дорошенко, О. І. Левицький [та ін.] // Щорічна доповідь про результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2011 рік / за ред. Р. О. Богатирьової. – К., 2012. – С. 44.

11. Янукович В. Ф. Державне фінансування сфери охорони здоров'я зростатиме [Електронний ресурс] / В. Ф. Янукович. – Режим доступу : http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20120202_1.html.

12. Carey D. Health Care Reform in the United States / David Carey, Bradley Herring and Patrick Lenain. – Baltimore : OECD Publishing, 2009. – OECD Economics Department Working Papers. – № 665. – 45 p.

13. Kuszewski K. Health Care Systems in Transition: Poland / K. Kuszewski, C. Gericke. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2005. – Vol. 7. – № 5. – 130 p.

14. Lekhan V. Health Care Systems in Transition: Ukraine / V. Lekhan, V. Rudi, E. Nolte. – Copenhagen : WHO Regional Office for Europe on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2004. – Vol. 6. – № 7. – 138 p.

Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.

УДК 351.77 : 061.2

В. Д. ДОЛОТ

ІННОВАЦІЇ В СИСТЕМІ ФІНАНСУВАННЯ ЛІКУВАЛЬНО-ПРОФІЛАКТИЧНИХ ЗАКЛАДІВ МІСТА КИЄВА

Викладено основні принципи запровадження ефективної системи багатоканального фінансування сфери охорони здоров'я на прикладі зміни системи фінансування лікувально-профілактичних закладів м. Києва. Аргументовано, що така система будується на основі прозорих фінансово-економічних механізмів

цільового накопичення та адресного використання коштів. Наведено основні переваги і труднощі при впровадженні проекту у великому мегаполісі. Запропоновано впровадження пілотного варіанту проекту на базі однієї з лікарень м. Києва.

Ключові слова: охорона здоров'я, багатоканальне фінансування охорони здоров'я, інновації, кредитна спілка, лікарняна каса, персональний медичний накопичувальний внесок.

In the article on the changes in Kiev health care settings financing system laid out the principles of an effective health care multi-channel financing. It is argued that such a system is based on transparent financial and economic mechanisms targeted accumulation and targeted funds using. The basic advantages and difficulties in project implementation in a large metropolis are considered. An alternative implementation of the pilot project at one of Kiev hospitals is proposed.

Key words: healthcare, health care multi-channel financing, innovation, credit union, health insurance fund, personal medical funded deposit.

Незважаючи на проголошені Конституцією України принципи, система охорони здоров'я в нашій країні не забезпечує рівного безкоштовного доступу населення до якісних медичних послуг. Це виявляється в таких явищах, як низька якість медичних послуг, нерівний доступ до них. Незаможні верстви населення страждають через відсутність можливості одержання необхідної медичної допомоги. Існують диспропорції з доступу до медичних послуг на рівні міських і сільських територій. Високим є тягар особистих витрат населення на послуги охорони здоров'я [6, с. 21]. Так, згідно з даними офіційної статистики витрати населення в 2008 р. склали 40 % від загального обсягу фінансування галузі і здійснювалися безпосередньо під час одержання медичних послуг.

Цілком очевидно, що українське суспільство і система охорони здоров'я в країні переживають сьогодні важкий і складний час. Недостатність коштів для функціонування лікувально-профілактичних закладів, відсутність державної програми входження системи охорони здоров'я в ринкові умови змушують фахівців шукати нових підходів до принципів фінансування медичних закладів, які б ґрунтувалися на засадах ринкової економіки в рамках чинного законодавства з використанням методів сучасного менеджменту.

Метою державного регулювання процесами здійснення організаційних змін у системі охорони здоров'я є здійснення реорганізації управління медичними закладами на основі ринкових механізмів їх співіснування та зміна принципів фінансування, зокрема, запровадження системи багатоканального фінансування [2, с. 256].

Оптимізація організації та механізмів фінансування системи надання медичної допомоги, запровадження солідарного принципу фінансування визначено визначено одним з основних завдань загальнодержавної програми "Здоров'я для всіх 2020: український вимір" [4; 5, с. 137].

При аналізі останніх досліджень і публікацій з теми дослідження було встановлено, що питання пошуку раціональних форм залучення коштів населення в систему медичного забезпечення та формування ідеології охорони здоров'я широко висвітлені в наукових працях Н. Гойди, Д. Карамішева, В. Москаленка, Л. Підгірної, А. Уваренка.

Принципи суспільної солідарності і розвитку недержавного сектора медичного забезпечення, що є основою будь прогресивної демократичної системи, досліджували В. Ермілов, В. Москаленко, М. Шевченко.

Мета роботи – на прикладі зміни системи фінансування лікувально-профілактичних закладів м. Києва викласти основні принципи запровадження ефективної системи багатоканального фінансування сфери охорони здоров'я на основі прозорих фінансово-економічних механізмів цільового накопичення та адресного використання коштів, що необхідні для реалізації в повному обсязі конституційних прав громадян на охорону здоров'я, медичну допомогу та медичне страхування.

Як зазначають фахівці, політика реформування галузі охорони здоров'я, особливо якщо вона стосується фінансово-економічних питань, повинна бути виваженою і науково обгрунтованою [3, с. 197]. Методи державного регулювання інноваційної діяльності в системі охорони здоров'я – це прямі та опосередковані способи впливу органів державного управління на поведінку суб'єктів інноваційної діяльності в галузі з метою підвищення їх інтересу до створення, освоєння і поширення інновацій та реалізації на цій основі інноваційної моделі розвитку системи охорони здоров'я [3, с. 165; 7]. Тому проект створення системи багатоканального фінансування лікувально-профілактичних закладів м. Києва був розроблений у рамках чинної нормативно-правової бази на основі рекомендацій Концепції розвитку охорони здоров'я населення України, затвердженої Указом Президента України від 07.12.2000 р. № 1313/2000 (далі – Концепція). Концепція спрямована на реалізацію положень Конституції та законів України щодо забезпечення доступної кваліфікованої медичної допомоги кожному громадянину України, запровадження ефективної системи багатоканального фінансування сфери охорони здоров'я.

Відповідно до Концепції та чинного законодавства джерелами фінансування охорони здоров'я мають бути кошти державного та місцевих бюджетів, кошти накопичувальних фондів територіальних громад (лікарняні каси, кредитні спілки), кошти добровільного медичного страхування, благодійні внески та пожертвування юридичних і фізичних осіб, кошти, одержані за надання платних медичних послуг, а також кошти інших джерел, не заборонених законодавством.

Кошти державного та місцевих бюджетів є фінансовим підґрунтям забезпечення населення загальнодоступною медичною допомогою в межах визначеного організаційного рівня надання медичної допомоги та профінансованого обсягу його медикаментозного і технологічного забезпечення (далі – базовий варіант загальнодоступної медичної допомоги).

Кошти накопичувальних фондів територіальних громад (лікарняні каси, медичні кредитні спілки), добровільного медичного страхування, спрямовуватимуться на задоволення індивідуальних потреб населення в медичних послугах понад базовий варіант загальнодоступної медичної допомоги.

Територіальна громада забезпечуватиме контроль за наданням і фінансуванням медичної допомоги понад гарантований державою базовий варіант загальнодоступної медичної допомоги. Створення лікарняних кас, спеціалізованих медичних кредитних спілок, які акумулюватимуть кошти для оплати медичної допомоги, що надаватиметься комунальними закладами охорони здоров'я, стане підставою для участі населення у розподілі ресурсів і контролі якості медичного обслуговування [1, с. 56].

На рис. 1 приведено діючу систему фінансування лікувально-профілактичних закладів м. Києва. З рисунка 1 видно, що приблизно половину реального фінансування відбувається за рахунок коштів населення (фізичні особи-пацієнти). Близько 90 % з них знаходиться в тіньовому секторі економіки лікувально-профілактичних закладів (медикаменти, гонорари медпрацівникам тощо).

Нова система багатоканального фінансування сфери охорони здоров'я на основі прозорих фінансово-економічних механізмів цільового накопичення та адресного використання коштів населення через лікарняну касу та спеціалізовану медичну кредитну спілку, яка створює медичний кредитно-страховий фонд, дозволить вивести ці кошти з тіньового сектора економіки (а це майже цілий бюджет медичного закладу).

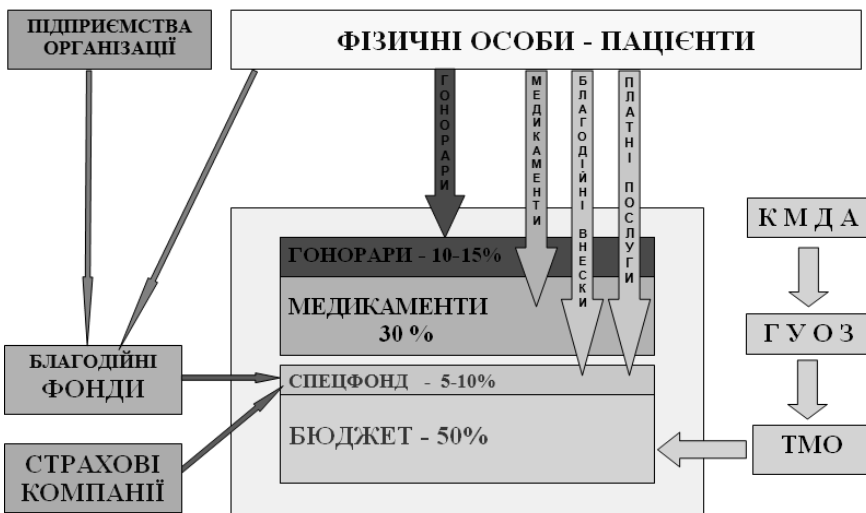


Рис. 1. Сучасна система фінансування лікувально-профілактичних закладів м. Києва

На рис. 2 приведена запропонована нами система фінансування лікувально-профілактичних закладів м. Києва.

Інноваційна багатоканальна система фінансування лікувально-профілактичних закладів м. Києва включає такі основні джерела недержавних надходжень коштів у медичні заклади:

- лікарняна каса;
- спеціалізована медична кредитна спілка (створює для громадян медичний кредитно-страховий фонд);
- страхові компанії (добровільне медичне страхування);
- благодійні фонди (акумулявання коштів підприємств, організацій, громадян-благодійників),
- благодійні внески.

Третє і четверте з наведених вище джерел недержавних надходжень у м. Києві вже існують. І хоча обсяг їх у загальному бюджеті медичних закладів в даний час невеликий (3 – 10 %), вони мають перспективу збільшення і розвитку.

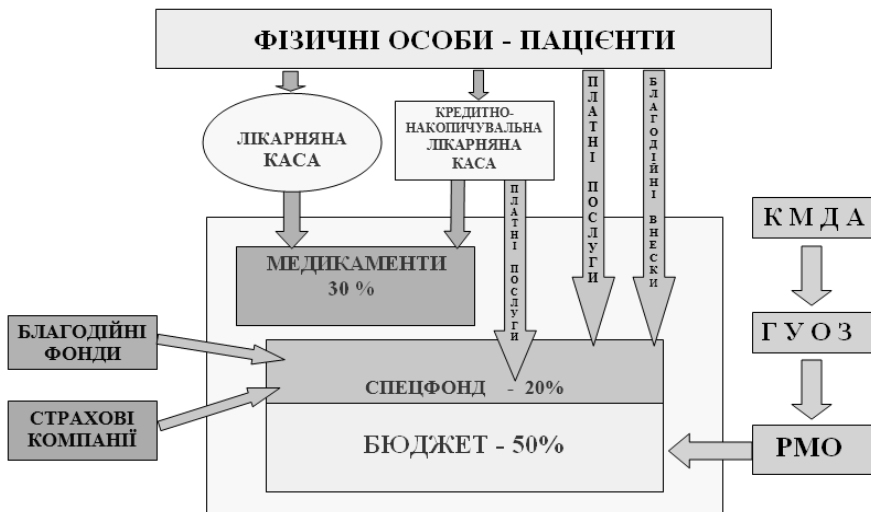


Рис. 2. Нова багатоканальна система фінансування лікувально-профілактичних закладів м. Києва

Інновацією проекту є упровадження комплексу лікарняна каса – спеціалізована медична кредитна спілка. Також інновацією проекту можна вважати поєднання та поступовий перехід від класичного солідарного принципу недержавного фінансування медичних закладів до нової форми недержавного фінансування – персонального медичного накопичувального внеску (далі – МНВ) громадян у спеціалізованій медичній кредитній спілці, який використовується для оплати медичних послуг та лікування.

На МНВ нараховуються відсотки. У разі недостачі коштів на лікування в громадянина на МНВ медична кредитна спілка поповнює його наданням кредиту на лікування під невисокі відсотки і на тривалий термін.

Кредитна спілка – це фінансова установа, що діє на кооперативних засадах з метою соціального захисту своїх членів шляхом здійснення взаємкредитування за рахунок їх акумульованих заощаджень.

Іншими словами, кредитна спілка – це фінансовий механізм, завдяки якому люди шляхом кооперування своїх зусиль, ідей та коштів можуть отримати необхідні фінансові послуги значно дешевше, ніж у тому випадку, коли кожний з них намагався б діяти самостійно. У кредитній спілці члени одночасно виступають в якості власників та клієнтів.

Лікарняна каса — це членська благодійна організація або громадське об'єднання, що функціонує у правовому полі, створеному відповідно до законів України “Про благодійництво та благодійні організації”, “Про об'єднання громадян” та “Основи законодавства України про охорону здоров'я”, Указу Президента України № 963/2000 “Про додаткові заходи щодо поліпшення медичної допомоги населенню України” від 08.08.2000 р., наказу Міністерства охорони здоров'я України № 400 “Про взаємодію лікарняних кас, органів державної влади, органів місцевого самоврядування та закладів охорони здоров'я” від 11.08.2005 р.

Лікарняні каси створюються за територіальним принципом і, як правило, функціонують у межах міста.

План упровадження проекту в такому мегаполісі, як м. Київ, має свої переваги і ще більше труднощів.

Основні переваги полягають у компактності місця проживання мешканців міста, доступному транспортному сполученні, вищій середній заробітній платні населення, добре розгалуженій мережі медичних закладів, а також банківській системі для оплати членських внесків і перерахування коштів, конкурентної і добре розвиненої аптечної мережі.

Основні труднощі в упровадженні проекту будуть такі:

– консерватизм і недовіра киян (і переважної частини чиновників) до впровадження будь-яких змін (реформ), особливо в питаннях медичного обслуговування;

– велика кількість і нерівномірне розміщення медичних закладів як комунального (міського), так і республіканського та галузевого підпорядкування, різний якісний рівень надання медичної допомоги в них;

– висока протидія політичних, громадських організацій (особливо опозиційних) у запровадженні будь-якої форми оплати в медицині;

– кияни мають широкий альтернативний вибір медичних закладів різних форм власності та різного рівня медичного обслуговування, що зробило їх більш консервативними і менш охочими платити наперед, а не за фактом лікування.

Ураховуючи вищенаведене при впровадженні проекту необхідно приділити увагу в першу чергу на інформаційне, правове та організаційно-методичне забезпечення роботи проекту і особливо на добір, підготовку та навчання задіяного у проекті персоналу.

Упровадження проекту слід розпочинати з інформаційного забезпечення, яке включає:

- усебічне професійне висвітлення в засобах масової інформації переваг впровадження проекту для покращення і доступності медичного обслуговування киян;
- підключення до цієї важливої роботи районних державних адміністрацій і адміністрацій всіх комунальних медичних закладів столиці;
- усебічне висвітлення позитивного досвіду діяльності лікарняних кас України;
- проведення громадських обговорень проекту.

Паралельно з інформаційним забезпеченням необхідно розпочинати правове і організаційно-методичне забезпечення роботи проекту, яке включає такі етапи:

- ухвалення Київською радою рішення про запровадження проекту в м. Києві;
- ухвалення районними в м. Києві радами детального плану запровадження проекту з урахуванням специфіки і можливостей кожного району;
- ухвалення рішення про організаційно-методичну форму створення лікарняних кас, спеціалізованих медичних кредитних спілок (кредитно-накопичувальні лікарняні каси), що є найбільш оптимальним для м. Києва (можливе в двох основних варіантах):

1) створення єдиної міської лікарняної каси, єдиної міської кредитно-накопичувальної лікарняної каси та відкриття їх філіалів в кожному районі міста;

2) створення районних лікарняних кас, районних кредитно-накопичувальних лікарняних кас у кожному районі міста;

- створення районних медичних об'єднань замість неефективних територіальних медичних об'єднань, які зможуть в тісній співпраці з районними держадміністраціями найбільш оптимально впровадити даний проект у своїх районах і які найбільше в ньому будуть зацікавлені;

- вибір місцезнаходження лікарняних кас, спеціалізованих медичних кредитних спілок доцільно поєднати та вибрати на базі найбільш підготовленого для впровадження даного проекту медичного закладу району, який зможе забезпечити без додаткового (або з мінімальним фінансуванням) відповідну інфраструктуру для успішної роботи даних організацій (приміщення, комп'ютерне та телекомунікаційне забезпечення, високошвидкісний доступ в Інтернет, кадри тощо);

- запуск пілотного варіанту впровадження проекту для перевірки механізму його функціонування у масштабі Дарницького району м. Києва на базі Київської міської клінічної лікарні № 1.

Зазначимо, що за результатами проведених нами досліджень Київська міська клінічна лікарня № 1 уже на сьогоднішній день повністю підготовлена до започаткування роботи пілотного варіанту. Лікарня має для цього всю необхідну інфраструктуру:

- приміщення;
- сучасну комп'ютерну і оргтехніку;
- необхідне програмне забезпечення;
- телекомунікаційну інфраструктуру Центру телемедицини (оптико-волоконну лінію зв'язку, високошвидкісний інтернет, інженерно-технічних спеціалістів, програмістів, операторів);

– десятирічний досвід співпраці із членською благодійною організацією та кредитною спілкою, членами яких є більшість працівників лікарні, страховими компаніями;

– підготовлених і досвідчених працівників для створення, організації та роботи лікарняної каси, кредитно-накопичувальної лікарняної каси (керівник, менеджери, бухгалтерська служба, лікарі-експерти);

Лікарня готова в найкоротший термін зареєструвати відповідні юридичні особи (лікарняну касу, кредитно-накопичувальну лікарняну касу), провести підбір і навчання задіяного у роботі проекту персоналу для впровадження проекту у масштабі міста на базі Київської міської клінічної лікарні № 1 (є відповідна сучасна навчальна база та фахівці).

Таким чином, здійснення реформ у бюджетній моделі фінансування системи охорони здоров'я України дозволить підготувати умови для переходу до страхової моделі (соціального медичного страхування).

Перспективним напрямом подальшого дослідження вважаємо більш детальний розгляд принципів запровадження єдиної методики розрахунків вартості медичних послуг, що сплачуються державою.

Література:

1. *Долот В. Д.* Використання принципів соціального маркетингу в організації роботи лікарняних кас / В. Д. Долот // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ НАДУ при Президентіві України. – 2013. – Вип. № 4 (56). – С. 54–57.

2. *Животенюк В. П.* Основні напрями державного регулювання суспільної взаємодії при реформуванні системи охорони здоров'я в Україні / В. П. Животенюк // Науковий вісник Академії муніципального управління: Серія “Управління”. – 2013. – Вип. 4. – С. 253–261.

3. *Карамішев Д. В.* Стратегічне управління інноваційними процесами в системі охорони здоров'я: державні механізми : монографія / Д. В. Карамішев. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – 304 с.

4. Концепція загальнодержавної програми “Здоров'я для всіх 2020: український вимір” : розпорядження Кабінету Міністрів України від 31.10.2011 р. № 1164-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

5. *Линник С. О.* Реалізація міжнародних стратегій у сфері охорони здоров'я населення України : монографія / С. О. Линник. – К. : “ЦП “Компринт”, 2012. – 250 с.

6. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” / Комітет з економічних реформ при Президентіві України Затверджена Президентом України 2 червня 2010 року. – 85 с.

7. *Йохна М. А.* Економіка і організація інноваційної діяльності : навч. посіб. / М. А. Йохна, В. В. Стадник. – К. : ВЦ “Академія”, 2005. – 400 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.

Є. Г. КАРТАШОВ

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВЛАДИ, БІЗНЕСУ
ТА ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД
У СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
СТІЙКІСТЮ РЕГІОНАЛЬНИХ ЕКОЛОГО-ЕКОНОМІЧНИХ СИСТЕМ**

Запропоновано комплексну модель механізму реалізації регіональної екологічної політики, в якій домінуючу роль відведено організаційному елементу взаємодії органів публічної влади з бізнесом і неурядовими організаціями, забезпечення впливу територіальної громади.

Ключові слова: механізм державного управління, охорона довкілля, партнерство, регіональна екологічна політика, сталий розвиток.

To this end, the paper proposes a comprehensive model of the mechanism for implementing regional environmental policy, in which the dominant role is assigned to an organizational element of interaction between the public authorities with business and non-governmental organizations to ensure the impact of the local community.

Key words: mechanism of public administration, environment, partnership, regional environmental policy, sustainable development.

Загальна тенденція розвитку регіональної екологічної демократії обумовлює необхідність внесення змін у пріоритети державної екологічної політики та механізми реалізації нової моделі взаємовідносин органи публічної влади – бізнес – громадськість, які б сприяли еколого-безпечному функціонуванню регіонів. При цьому забезпечення стійкого соціально-економічного та екологічного розвитку регіону неможливе без проведення активної регіональної екологічної політики, а також без формування дієвого механізму контролю за екологічною ситуацією і управління природоохоронними заходами.

Теоретичні питання, пов'язані із загальними проблемами еколого орієнтованого управління і, зокрема, з оптимізацією процесів взаємодії економічних і екологічних систем, формуванням наукових основ екологічно сталого розвитку ґрунтовно досліджені у фундаментальних працях вітчизняних і закордонних учених: Н. Андрєєвої, О. Балацького, Б. Данилишина, Л. Мельника, П. Олдака, В. Паламарчука, Б. Прикіна, М. Реймерса, Є. Рюміної, О. Теліженка, С. Харічкова.

Мета роботи – розробити модель комплексного механізму реалізації державної екологічної політики щодо охорони довкілля на регіональному рівні.

Модернізація механізмів реалізації регіональної екологічної політики в напрямку їх демократизації має базуватися на принципі раціонального та збалансованого (за критерієм кінцевого еколого-економічного ефекту) поєднання

державних і ринкових, адміністративних та економічних механізмів і важелів регулювання екологічних відносин, природокористування та природоохоронної діяльності на регіональному рівні [6].

Одним із дієвих механізмів, що відповідає наведеному принципу в умовах обмежених матеріально-фінансових ресурсів, є екологічні цільові програми (ЕЦП). ЕЦП є інструментом екологічної політики, що реалізується на різних рівнях державного управління – від мікроекономічного (екологічні програми підприємств) до муніципального, регіонального, загальнодержавного і глобального (міждержавні екологічні програми). Згідно із Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”, державні екологічні програми створюються з метою проведення ефективної та цілеспрямованої діяльності України стосовно організації і координації заходів щодо охорони навколишнього природного середовища, забезпечення екологічної безпеки, раціонального природокористування і відтворення природних ресурсів на перспективу.

Необхідність розвитку, удосконалення і розширення повноважень даного інструменту обумовлено Законом України “Про державні цільові програми”. Зі статті 3 цього Закону випливає, що ЕЦП – самостійний напрямок державних цільових програм, метою яких є здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів, попередження катастроф екологічного характеру і ліквідація їхніх наслідків. Законодавець передбачає також можливість вирішення проблем регіонального розвитку, що мають державне значення.

Відповідно до цього у проекті “Положення про порядок розроблення та виконання екологічних цільових програм” наведено таке: екологічна цільова програма – це комплекс взаємопов’язаних природоохоронних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання нагальних екологічних проблем з метою поліпшення співіснування природних екологічних систем і суспільства, та узгоджені за терміном виконання, складом виконавців і ресурсним забезпеченням.

Слід зазначити, що ЕЦП, як інструменту, що має змішану природу, притаманні як риси економічних і контрольно-адміністративних важелів, так і переконання. Адже, під час розроблення ЕЦП громадськість залучається до її підготовки шляхом оприлюднення проектів державних екологічних програм для їх вивчення громадянами, підготовки громадських зауважень і пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань стосовно екологічних програм, також виконання програм висвітлюється засобами масової інформації, що створює в суспільстві небайдужість до екологічних проблем. У свою чергу, ЕЦП, метою яких є підвищення рівня екологічного виховання, навчання і освіти, безпосередньо виступають як зазначений інструмент [1].

Зазначений механізм як і більшість інших у сфері екологічного управління є комплексним і функціонує на основі взаємодії адміністративних (визначення цілей, термінів виконання та відповідальних осіб, оперативний контроль), економічних (широкий спектр фінансування; економічне стимулювання участі та виконання планових цілей; створення спеціалізованих фондів програм; використання механізму

екологічного страхування цільової програми тощо) та організаційних (залучення громадськості до підготовки ЕЦП шляхом оприлюднення проектів державних екологічних програм, підготовки громадських зауважень та пропозицій щодо запропонованих проектів, проведення публічних слухань) важелів.

Важливим напрямом ефективного здійснення регіональної екологічної політики має стати, з одного боку, створення умов для реалізації базових екологічних прав людини на основі “Оргуської конценції” (1998 р.), а з іншого – забезпечення всіх суб’єктів екологічних відносин на регіональному рівні повноцінною екологічною інформацією, відповідно до Закону України “Про охорону навколишнього природного середовища” (1991 р.) [5].

Завдання підвищення дієвості та співробітництва суб’єктів екологічного управління у вирішенні питань охорони довкілля на регіональному рівні обумовлює потребу модернізації чинних механізмів з орієнтацією на розвиток регіональної демократії. Слід змінити акценти з декларування пріоритетів на поширення екологічних знань серед населення і підняття значущості екологічного менеджменту серед вищого управління державних і приватних установ. Важливим є визнання того, що кожна людина, будучи кінцевим об’єктом екологічного управління, повинна здійснювати свій власний вплив на формування і реалізацію екологічної політики. Постає об’єктивна необхідність раціоналізації взаємовідносин по горизонталі в системі ЦОВВ і в трикутнику “органи публічної влади – бізнес – неурядові організації”. Особливої уваги потребує інформаційний механізм, що має забезпечити, з одного боку, вільний доступ до екологічної інформації, її збір та поширення, а з іншого – державну систему моніторингу довкілля, внутрішньоурядову та міжвідомчу інформаційну взаємодію [2].

Враховуючи, що екологічне інформаційне забезпечення, як це трактує Закон, здійснюється органами державної влади та органами місцевого самоврядування в межах їх повноважень, доцільним, на наш погляд, є створення системи інформаційно-аналітичного забезпечення (СІАЗ) реалізації регіональної екологічної політики.

Основне призначення СІАЗ – забезпечення необхідної інформаційної підтримки й автоматизованої технології вирішення задач органів державної влади та органів місцевого самоврядування у сфері охорони довкілля, інформаційне обслуговування населення, а також забезпечення інформаційної взаємодії між органами влади. Мета створення СІАЗ – підвищення ефективності функціонування механізмів реалізації державних заходів з охорони довкілля за рахунок інформаційно-аналітичної підтримки при прийнятті управлінських рішень.

Основними задачами впровадження СІАЗ є: оснащення органів влади необхідними технічними засобами; створення телекомунікаційного середовища, системи збору та передачі інформації; створення єдиного ресурсного центру (сховища даних); упровадження методів математичної обробки економічної інформації для одержання можливості проведення стандартних і нових методів аналізу на основі банку даних; забезпечення доступу населення до інформаційних ресурсів; створення системи захисту інформації.

СІАЗ створюється в інтересах особистості, суспільства і держави та дозволяє забезпечити необхідною інформацією основні напрямки діяльності місцевих органів публічної влади у сфері екологічної безпеки, що вимагають достовірних, комплексних і оперативних даних.

Інформаційно-аналітична система реалізації регіональної екологічної політики має створюватися як частина єдиної інформаційної системи України, для забезпечення потреби в необхідній інформації всіх учасників процесу державного управління охороною довкілля в межах конкретної області України. Система покликана підвищити ефективність прийнятих рішень на всіх рівнях державної влади за рахунок підвищення оперативності взаємодії учасників системи і використання математичних методів аналітичної обробки інформації. У системі необхідно створити ресурсний центр для можливості забезпечення користувачів системи всебічною інформацією, впровадити систему збору, накопичення, збереження інформації, систему захисту інформації [3; 4].

Через СІАЗ має “транспортуватися” не тільки регіональна та внутрішньоурядова інформація, а і дані про стан довкілля, природоохоронні та інші регулюючі заходи, що забезпечують зворотній зв’язок між усіма суб’єктами екологічних відносин на регіональному рівні. Керівники регіонального органу управління, використовуючи інформацію з численних джерел, приймають рішення, спираючись не тільки на свій досвід і інтуїцію, а і використовуючи діалог з відповідною комп’ютерною моделлю підтримки прийняття рішень. При цьому також можуть використовуватися моделі діагностики (що виявляють симптоми регіональних проблем, які можуть виникнути в найближчому майбутньому, якщо своєчасно не вжити заходів з виправлення ситуації) та інформаційно-довідкові моделі (допоміжні джерела інформації при рішенні поточних різноманітних задач у процесі діяльності органу регіонального управління).

Запропонована система – це інформаційний інтерфейс, що забезпечує взаємозв’язок між усіма механізмами реалізації регіональної екологічної політики, і відповідно, сприяє координації й погодженості дій контролюючих та регулюючих органів, консолідації зусиль усіх суб’єктів у сфері охорони довкілля.

Здійснення загальнодержавних природоохоронних заходів чи вирішення екологічних проблем регіонального рівня – це екологічні програми, реалізація яких можлива тільки через комплекс взаємопов’язаних механізмів, скоординованих між собою за термінами і ресурсним забезпеченням. На фоні обов’язкових адміністративного та економічного механізмів реалізації програм домінуючу роль починає відігравати організаційний механізм залучення громадськості до їх підготовки, що сприяє як залученню додаткових ресурсів і формуванню міжсекторальних інтересів, так і координації діяльності різних галузевих і територіальних ланок управління, в тому числі і через Координаційну раду. Ефективність екологічних програм та їх узгодження між собою безпосередньо залежить від моделі механізму їх реалізації, підґрунтям якої є система інформаційно-аналітичного забезпечення координації дій.

Для реалізації регіональної екологічної політики необхідним є збалансоване поєднання представлених вище дієвих державних і ринкових, адміністративних та економічних механізмів здійснення державних заходів з охорони довкілля на регіональному рівні. Нами пропонується модель комплексного механізму реалізації регіональної екологічної політики, в якому домінуюча роль відводиться організаційній складовій взаємодії органів публічної влади між собою і з бізнесом та неурядовими організаціями, забезпечення врахування громадської думки, тому що саме від ефективності його функціонування залежить рівень розвитку регіональної екологічної демократії. Ефективність запропонованого механізму залежить від чіткого визначення “власних цілей” кожного окремо взятого механізму:

– економічний механізм – економічне стимулювання; створення спеціальних фондів; нормування; екологічне страхування; кредитування природоохоронних заходів тощо;

– адміністративний механізм – налагодження конструктивної взаємодії між МДА та ОМС; формування механізмів контролю за екологічною ситуацією та управління природоохоронними заходами; залучення всіх суб’єктів до використання засобів екологізації;

– організаційний механізм – партнерські відносини органів публічної влади з бізнесом, громадськістю та НУО; соціальний діалог; залучення громадськості та забезпечення врахування громадської думки; поширення екологічних знань тощо;

– інформаційний механізм – взаємозв’язок між усіма механізмами реалізації регіональної екологічної політики через СІАЗ; координація й погодженість дій контролюючих та регулюючих органів; консолідація зусиль всіх суб’єктів у сфері охорони довкілля.

В основу формування моделі покладено положення Оргуської конвенції та концепції регіональної екологічної демократії, які передбачають участь громадян, партнерство, прозорість, відповідальність, результативність і дієвість, стратегічне бачення, а також концепція соціальної відповідальності бізнесу.

Отже, в запропонованій моделі комплексного механізму реалізації регіональної екологічної політики домінуючу роль відведено організаційному механізму взаємодії органів публічної влади між собою і з бізнесом та неурядовими організаціями, забезпечення врахування громадської думки, тому що саме від ефективності його функціонування залежить рівень розвитку регіональної екологічної демократії. В основу формування моделі покладено положення Оргуської конвенції та концепції регіональної екологічної демократії, які передбачають участь громадян, партнерство, прозорість, відповідальність, результативність і дієвість, стратегічне бачення, а також концепція соціальної відповідальності бізнесу.

Проблема забезпечення еколого-безпечного розвитку регіонів та країни в цілому пов’язана із незавершеністю процесів формування територіальної організації влади і реформування міжбюджетних відносин. Фундаментом такого розвитку має стати екологічна активність, домінантою якої є участь громадян у вирішенні питань, пов’язаних з екологією.

У контексті поставленої проблеми важливого значення набувають подальші наукові дослідження з питань взаємодії Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з місцевими органами публічної влади, приватним сектором, неурядовими організаціями щодо здійснення регіональної екологічної політики як запоруки сталого розвитку регіонів і країни в цілому.

Література:

1. *Наврузов Ю. В.* Конкурентоспроможність регіонів: взаємодія державних установ, підприємницьких і громадських організацій : монографія / Ю. Наврузов. – К. : Вид-во НАДУ, 2010. – 208 с.
2. *Парчук Г.* Європейська екомережа та досвід формування національних екомереж у країнах Європи / Г. Парчук, Я. Мовчан // Розбудова екомережі України. – К. : Ukraine's econet development, 2011. – 78 с.
3. Політика регіональних органів влади: теорія і практика / [за заг. ред. В. П. Єлагіна]. – Х. : ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 180 с.
4. *Сенюшкін Є.* Значення неурядових організацій в екологічному розвитку регіонів / Є. Сенюшкін // Інституційні перетворення як передумова ефективного використання ресурсного потенціалу регіону : щорічн. наук.-практ. конф., 24 квітня 2012 р. : тези доп. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2003. – С. 376–380.
5. *Стадницький Ю.* До проблеми концепції екологічної політики України і механізму її реалізації / Ю. Стадницький // Економіка України. – 2003. – № 1. – С. 75–79.
6. *Федорчак О.* Класифікація механізмів державного управління / О. Федорчак // Науковий вісник. – 2008. – Вип. 1. – (Серія “Демократичне врядування”) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuiv.gov.ua/e-journals/DeVr/2008-01/O_Fedorchak.pdf.

Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.

УДК 351/316/364.08

А. В. МЕЛЯКОВ, О. В. ПОСТУПНА

**ПРАКТИКА НАДАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СОЦІАЛЬНОЇ ДОПОМОГИ
СІМ'ЯМ, ЯКІ ОПИНИЛИСЯ В СКЛАДНИХ ЖИТТЄВИХ
ОБСТАВИНАХ**

Досліджено процес надання державної соціальної допомоги сім'ям, які опинилися у складних життєвих обставинах на основі результатів опитування соціальних фахівців. Охарактеризовано суб'єктивні та об'єктивні чинники, що визначають ефективність цієї допомоги.

Ключові слова: сім'я; соціальна допомога; соціальні фахівці; складні життєві обставини.

Based on the results of a survey of social workers investigated the provision of State social assistance to families who find themselves in difficult circumstances. Characterizes the subjective and objective factors that determine the effectiveness of this aid.

Key words: family; social assistance; social experts; challenging life circumstances.

Вплив тривалої соціально-економічної нестабільності гостріше за інше відчують ті групи населення, добробут яких безпосередньо залежить від держави, зокрема – отримувачі різноманітних видів соціальної допомоги. Своє місце серед останніх посідають сім'ї, які перебувають у складних життєвих обставинах. До мережі спеціальних закладів, які проводять роботу з цією категорією громадян входять Центри соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді (далі – ЦСССДМ). Відповідно до чинного законодавства, до основних видів їх діяльності віднесено: визначення об'єкта соціальних послуг та оцінка його потреб; соціальна робота з сім'ями, дітьми та молоддю; соціальне інспектування; соціальне обслуговування сімей, дітей та молоді; соціальна профілактика; соціальна реабілітація; соціальний супровід [5].

На виконання соціальних ініціатив Президента України, пов'язаних із проведенням модернізації роботи соціальних служб, у 2012-2013 рр. було збільшено штат соціальних працівників на 12 тис. осіб, на яких покладено функції з раннього виявлення та своєчасного надання соціальних послуг сім'ям, які перебувають у складних життєвих обставинах. Так, на кінець 2012 р., за даними Державної служби статистики України, мережа ЦСССДМ складала 737 закладів (із них: 27 – регіональних, 171 – міських, 34 – районних центрів у містах, 487 – районних, 3 – селищних, 15 – сільських центрів) із загальною кількістю фахівців – 15279 осіб. До здійснення соціальної роботи протягом 2012 р. також залучалося 657 осіб на договірних засадах і 17891 волонтерів. Усього в центрах соціальних служб обслуговувалось 1766754 осіб, серед яких 299310 осіб – діти від 0 до 14 років включно [8, с. 116]. Для забезпечення діяльності фахівців із соціальної роботи у 2013 р. у державному бюджеті було передбачено додаткові кошти в сумі 430,9 млн грн [4, с. 102].

Як бачимо, в Україні продовжується пошук ефективних технологій удосконалення соціальної роботи, зокрема і шляхом її належного інституційного та кадрового забезпечення. Так, протягом 2013 р. у більшості регіонів було проведено навчання фахівців із соціальної роботи, при цьому головна увага була спрямована на тих, хто робив перші кроки в обраній професії. Зокрема, в Харківській області пройшли навчання близько 400 фахівців із соціальної роботи, які представляли всі 27 районів області та 9 районів обласного центру.

Різноманітні аспекти соціального захисту населення є предметом дослідження значної кількості зарубіжних і вітчизняних науковців. Вагомим внеском у розвиток теоретичних і практичних знань про соціальну роботу як практичну діяльність стали наукові праці вітчизняних науковців, серед яких можна відзначити дослідження О. Безпалько, І. Беха, Н. Заверико, І. Зверевої, А. Капської, І. Козубовської, С. Кубіцького, В. Кузьмінського, Г. Лактіонової, І. Лазара,

М. Лукашевича, С. Лукашової, І. Миговича, Р. Микули, І. Пеші, І. Пінчук, В. Полтавця, Г. Попович, В. Сидорова, О. Чернявської та ін.

Разом із тим, ураховуючи, що корпус соціальних фахівців у чинному вигляді був сформований лише в середині 2012 р., на сьогодні в історіографії проблеми бракує досліджень практичного спрямування з проблематики надання ними державної соціальної допомоги.

Метою статті є аналіз отриманих емпіричних даних щодо стану взаємодії суб'єктів соціального супроводу сімей/осіб, які перебувають у складних життєвих обставинах.

У 2012 р. експертами громадської організації “Молодіжний центр з трансформації соціальної сфери “СОЦІУМ-XXI” у рамках виконання завдання проекту ПРООН “Підтримка реформи соціального сектору в Україні” було підготовлено “Звіт за результатами аналізу діяльності надавачів соціальних послуг (персоналу)”, в якому в результаті проведення аналізу нормативно-правової документації, що регулюють діяльність ЦСССДМ і Територіальних центрів соціального обслуговування (далі – ТЦ), наявних кваліфікаційних характеристик фахівців із соціальної сфери, а також у результаті проведеного опитування напівструктурованого інтерв'ю керівників і фахівців ЦСССДМ і ТЦ, визначалися деякі проблемні питання їх діяльності.

Так, при розгляді питання “Соціальні працівники як надавачі соціальних послуг” експерти звертають увагу на необхідності такого:

- удосконалення підходів у визначенні рівнів кваліфікації соціальних працівників в Україні (брати до уваги рівень їхньої професійної освіти та досвід роботи у соціальній сфері; базовою кваліфікаційною вимогою має бути наявність освіти за напрямом підготовки “соціальна робота; установити перехідний період (5 років) для здобуття базової освіти за напрямом підготовки “соціальна робота” або перекваліфікації працівників закладів соціального обслуговування, які надають соціальні послуги);

- приведення у відповідність назви професій фахівців із соціальної роботи (за освітньо-кваліфікаційними рівнями) і вимоги до їх кваліфікації (кваліфікаційні характеристики) з урахуванням вимог міжнародної практики та вітчизняного законодавства (увести три рівня соціальних працівників: 1) соціальний працівник (рівень професійної підготовки – спеціаліст або магістр соціальної роботи); 2) соціальний працівник-фахівець (рівень професійної підготовки – бакалавр соціальної роботи); 3) соціальний робітник (рівень загальної середньої або професійно-технічної освіти));

- оптимізації розподілу робочого часу ЦСССДМ як надавачів соціальних послуг (запровадити гнучкий графік роботи для фахівців із соціальної роботи; удосконалити звітну документацію соціальних працівників, яка б відображала результати роботи; переглянути посадові обов'язки працівників і заборонити залучати їх до виконання робіт, не пов'язаних з їх фаховою діяльністю) [2].

Скориставшись можливістю безпосередньої комунікації з фахівцями соціальної роботи, А. Меляков, В. Бульба, О. Поступна провели опитування соціальних працівників, результати яких частково висвітлені в попередніх наукових

розвідках [3]. Так, за допомогою відкритого запитання соціальні працівники мали змогу самостійно визначити коло тих проблем, які є найбільш значущими в їх професійній діяльності (табл. 1).

Таблиця 1

Розподіл відповідей на запитання:
яка найбільша проблема у Вашій професійній діяльності? (N – 109 осіб, у %)

<i>№ з/н</i>	<i>Варіант відповіді</i>	<i>%</i>
1	Відсутність належної співпраці суб'єктів соціальної роботи	21,1
2	Низька зарплатня	21,1
3	Погане транспортне забезпечення	11,9
4	Велика територія охоплення	11,0
5	Недовіра то соціальних фахівців з боку клієнтів	11,0
6	Відсутність фінансового ресурсу у соціальних фахівців	9,1
7	Велика кількість звітної документації	8,2
8	Низький рівень освітнього, вихованого потенціалу родин клієнтів	8,2
9	Відчуття даремно витрачених зусиль	5,5
10	Залучення до сторонньої роботи	5,5
11	Недостатнє навчально-методичне забезпечення роботи	3,6
12	Необхідність витрачати особисті кошти	2,7
13	Відсутність ефективної допомоги з боку працівників МВС	2,7
14	Фізична агресія з боку клієнтів	2,7
15	Незрозумілість, нечіткість кінцевої мети роботи соц. фахівця	1,8
16	Небажання отримувати допомоги/консультації	1,8

Не зупиняючись на ретельному розгляді всіх наведених проблем, акцентуємо увагу на двох, що знайшли відображення виключно в анкетах тих соціальних фахівців, які працюють у місті Харків. Перша з них – це “залучення до сторонньої роботи” і друга – “необхідність витрачати особисті кошти”. Під “сторонньою роботою” в даному випадку працівники мають на увазі залучення їх як у робочий, так і вільний час до участі в різного роду загальноміських заходах спортивно-масового, культурно-просвітницького, святкового характеру. Витрати ж особистих грошей під час виконання службових обов'язків зумовлені необхідністю сплачувати за проїзд у міському транспорті. Подібна проблема є не новою для соціальних фахівців і може бути вирішеною шляхом прийняття відповідного рішення Харківською міською радою.

Необхідність в існуванні такого інституту, як соціальний працівник та його актуальність сьогодні підтверджується й результатами проведеного опитування самих працівників, які на запитання: як би Ви особисто оцінили рівень матеріального забезпечення сімей, що перебувають у складних життєвих обставинах – 56,8 % із них відповіли: “низький, без підтримки не обійтися”, а 19,2 % – “дуже низький”, що складає в сумі 76 %. Зауважимо, що сьогодні однією з головних проблем у професійній діяльності соціальних працівників, як вони самі це визначають, є відсутність співпраці між суб'єктами соціальної роботи та нескоординованість їхніх дій. Хоча ще в 2006 р. сім органів виконавчої влади центрального рівня затвердили відповідний документ – “Порядок взаємодії суб'єктів соціальної роботи із сім'ями,

які опинилися у складних життєвих обставинах” [6], основною метою якого було впровадження ефективного механізму взаємодії суб’єктів соціальної роботи. Варто відмітити, що суб’єктами соціальної роботи, які є безпосередніми учасниками механізму взаємодії, відповідно до цього нормативного акту, визначаються такі:

- управління (відділи) у справах сім’ї, молоді та спорту обласних (районних, міських) державних адміністрацій, Міністерство у справах сім’ї, молоді та гендерної політики Автономної Республіки Крим;
- обласні, міські, районні, районні в містах служби у справах неповнолітніх;
- Республіканській (Автономної Республіки Крим), обласні, міські, районні, районні в містах, сільські та селищні центри соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді;
- Міністерство охорони здоров’я Автономної Республіки Крим, управління (відділи) охорони здоров’я обласних (міських, районних) державних адміністрацій, заклади охорони здоров’я;
- Міністерство освіти і науки Автономної Республіки Крим, управління (відділи) освіти і науки обласних, міських, районних державних адміністрацій, дошкільні, загальноосвітні, професійно-технічні та позашкільні навчальні заклади;
- органи праці та соціального захисту населення;
- відділи з питань взаємодії із засобами масової інформації та громадськістю, організаційно-аналітичної роботи Міністерства транспорту та зв’язку України;
- органи внутрішніх справ;
- установи виконання покарань.

Ми свідомо навели повний перелік органів виконавчої влади та відповідних структурних підрозділів, закладів, установ, які згадуються в нормативному акті, щоб показати, які формальні можливості створені для ведення ефективної соціальної роботи на території України в цілому та в межах певної адміністративно-територіальної одиниці. Однак поглянемо, як оцінюють фактичні можливості існуючого механізму взаємодії суб’єктів соціальної роботи, самі фахівці з цієї роботи (табл. 2).

Таблиця 2

Розподіл відповідей на запитання:
хто, окрім вас, також допомагає Вашим клієнтам?

№ з/п	Представники...	Варіанти відповідей, у %				
		Так, постійно	Так, час від часу	Ні, не допомагають	Важко відповісти	Немає відповіді
1	бізнес-структур	0,9	22,0	59,6	4,5	12,8
2	українських громадських організацій	6,4	24,7	51,3	5,5	11,9
3	релігійних громад	1,8	27,5	49,5	11,9	9,1
4	пересічні громадяни (сусіди, односельці та ін.)	14,6	69,7	7,3	4,5	3,6
5	міжнародних громадських організацій	2,7	10,0	66,9	8,2	11,9

Ми розширили межі визначення можливих суб'єктів, які можуть брати участь у вирішенні актуальних проблемних питань конкретної особи/сім'ї, яка опинилася у складних життєвих обставинах. Результати проведеного дослідження дозволяють стверджувати, що соціальні працівники здебільшого не відчують належної допомоги в своїй професійній діяльності. На жаль, у соціальній роботі практично не допомагають саме ті організації, головне призначення яких і є допомога конкретній особі або родині (громадські організації, волонтери), від яких більш усього очікують допомоги як соціальні працівники, так і самі громадяни.

Разом з тим, однією з функцій, що покладені на соціальних фахівців, є залучення до надання допомоги представників благодійних фондів, громадських організацій. Слід зважати на те, що найбільш потужні благодійні фонди, які системно працюють на ринку соціальних послуг, розподіляють матеріальні ресурси шляхом проведення конкурсного відбору, в тому числі і за допомогою різноманітних грантів. Підготовка грантових пропозицій, написання проектів є тими навичками, що потребують окремої фахової підготовки і можуть стати перспективним напрямком подальшої роботи із соціальними працівниками.

Що ж стосується діяльності органів виконавчої влади із забезпечення соціального захисту населення в межах певної адміністративно-територіальної одиниці з погляду фахівців соціальної роботи, то більшість опитуваних оцінюють її на задовільно та добре, що видно з таблиці 3.

Таблиця 3

Розподіл відповідей на запитання: оцініть діяльність місцевої влади (РДА, райради) у справі соціального захисту населення

<i>№ з/п</i>	<i>Варіант відповіді</i>	<i>% відповідей</i>
1	Дуже добре	3,6
2	Добре	20,1
3	Задовільно	53,2
4	Незадовільно	7,3
5	Важко відповісти	13,7
6	Немає, що оцінювати	1,8

Зауважимо, що на всіх рівнях державного управління діють громадські ради, які б могли стати складовою механізмом взаємодії суб'єктів соціальної роботи, допомагаючи в практичній діяльності соціальних працівників. Однак результати опитування соціальних працівників показали, що поінформованість соціальних працівників про існування та діяльність консультативно-дорадчих органів є незначною, що видно з таблиці 4.

Одним із засобів, який порівняно недавно увійшов у практику надання соціальних послуг є супервізія, за допомогою якого визначений установою супервізор полегшує роботу персоналу індивідуально й колективно та забезпечує стандарти роботи, тобто у вузькому значенні супервізія – це допомога одного, більш досвідченого, професіонала менш досвідченому колезі. Відповідно до вітчизняного законодавства, супервізія – це вид діяльності центрів соціальних служб

для сім'ї, дітей та молоді, спрямований на забезпечення належної якості соціальної роботи, запобігання професійним ризикам шляхом навчання соціальних працівників, наставництва та професійної підтримки на робочому місці [7].

Таблиця 4

Розподіл відповідей на запитання: наскільки Ви обізнані про діяльність громадських рад при РДА та громадської гуманітарної ради при ОДА

№ з/п	Громадські ради місцевого рівня	Варіанти відповідей, у %				
		Знаю лише, що вона існує	Знаю про її конкретні рішення	Не знаю нічого про неї	Важко відповісти	Немає відповіді
1	Громадська гуманітарна рада при Харківській обласній державній адміністрації	34,8	9,1	31,1	19,2	5,5
2	Громадські ради при ХОДА та РДА	31,1	31,1	14,6	19,2	3,6

Отже, ЦСССДМ здійснюють супервізію в державному управлінні, яка за словами В. Гурієвської, крім вище зазначеного, є також інструментом, який включає в себе моніторинг діяльності, що є необхідним для порівняння змін, які настали, з цілями, які були зафіксовані на початку супервізії. Автор підкреслює, що супервізія в державному управлінні в загальному значенні може бути охарактеризована як надання професійних порад спеціалістам та спрямована на підтримку й розвиток ефективних стратегій вирішення робочих завдань, які виконуються в рамках професійної діяльності [1, с. 605].

Опитування, проведене протягом березня-листопада 2013 р., дає можливість з'ясувати самооцінку соціальними фахівцями продуктивності власної праці та визначити ті чинники, які перешкоджають її підвищенню. Абсолютна більшість фахівців мають вищу освіту і обрали чинну посаду свідомо. Разом з тим непоодинокими є випадки змушеного вибору, зумовленого відсутністю будь-якої іншої роботи, особливо в селах. Поряд із чинниками матеріального характеру однією з нагальних проблем у роботі соціальних фахівців є відсутність належної координації з тими організаціями та установами, які зобов'язані брати участь у наданні соціальної допомоги населенню.

Література:

1. Гурієвська В. М. Супервізія в державному управлінні / В. М. Гурієвська // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – С. 604–606.

2. Звіт за результатами аналізу діяльності надавачів соціальних послуг (персоналу) : Проект ПРООН “Підтримка реформ соціального сектору в Україні” / [Н. Гусак, Л. Думою, Н. Кабаченко та ін.]. – 2012. – 61 с.

3. *Месяков А. В.* Социальный работник в Украине: возможности и обязанности [Электронный ресурс] / А. В. Месяков, В. Г. Бульба, Е. В. Поступная // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 5 (49). – Режим доступа : <http://www.science-education.ru/111-10564>.

4. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 році : щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

5. Про затвердження Загального положення про центр соціальних служб для сім’ї, дітей та молоді [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 1 серпня 2013 р. № 573. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/573-2013-%D0%BF>.

6. Про затвердження Порядку взаємодії суб’єктів соціальної роботи із сім’ями, які опинилися у складних життєвих обставинах [Електронний ресурс] : наказ Міністерства України у справах сім’ї, молоді та спорту, Міністерства охорони здоров’я України, Міністерства освіти і науки України, Міністерства праці та соціальної політики України, Міністерства транспорту та зв’язку України, Міністерства внутрішніх справ України, Державного департаменту України з питань виконання покарань від 14 червня 2006 р. № 1983/388/452/221/556/596/106. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0824-06>.

7. Про соціальну роботу з сім’ями, дітьми та молоддю : Закон України від 21.06.2001 р. № 2558-III // ВВР України. – 2001. – № 42. – Ст. 213.

8. Соціальний захист населення країни : статистичний збірник / Державна служба статистики України ; відповід. за вип. І. В. Калачова. – К., 2013. – 123 с.

Надійшла до редколегії 22.01.2014 р.

УДК 354:339.9: 330.35

К. В. ПИВОВАРОВ

ФУНКЦІЇ КОНТРОЛЮ ФІНАНСОВОГО РИНКУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Проведено ретроспективний аналіз формування державного контролю фінансового ринку в системі функцій державного управління. Окреслено напрями подальших наукових розробок у сфері регулювання суспільних відносин, що виникають з приводу контролю діяльності учасників фінансового ринку.

Ключові слова: державний контроль, фінансовий ринок, регулювання, система управління.

The article is a retrospective analysis of the formation of state control of the financial market system functions of government. Outlines future directions of research in the field of social relations that arise over control of financial market participants.

Key words: state control, financial market, regulation, administrative system.

Фінансові відносини супроводжують державу протягом усієї історії її існування, незалежно від етапу, типологічних та етнонаціональних особливостей. Держава не може реалізовувати свої функції та забезпечувати виконання соціально-економічних програм, не маючи у своєму користуванні відповідних фінансових ресурсів, створення та примноження яких відбувається саме на фінансовому ринку країни.

Важливою теоретичною базою для з'ясування характеру фінансового контролю, порядку його проведення стали праці вітчизняних і зарубіжних учених: О. Андрійко, Н. Богомол, М. Бутка, О. Дація, З. Завгороднього, П. Іващенко, М. Каленського, Є. Калюги, О. Кузьменко, С. Михєєва, В. Павлюка, М. Романіва, І. Стефанюк, В. Чайки та ін. Незважаючи на наявність наукових праць, які висвітлюють порядок проведення фінансового контролю, проблеми, пов'язані з удосконаленням процесу фінансового контролю, залишилися невирішеними. Нині залишається ще багато дискусійних і практично не досліджених питань.

Метою статті є виявлення та узагальнення на основі ретроспективного аналізу основних тенденцій формування державного контролю фінансового ринку в системі функцій державного управління.

За історіографічними джерелами можна стверджувати, що контроль фінансової сфери країни має багатовіковий період розвитку. Розвиток контролю господарської діяльності пов'язаний із виникненням обліку в державах, розташованих у долинах річок Ніл, Тигр та Євфрат, де облік вели на папірусі, а в подальшому – на папері. Так, при I і II династіях у Стародавньому Єгипті через кожних два роки провадилися інвентаризації рухомого і нерухомого майна. При IV династії періодична інвентаризація була замінена поточною (перманентною) [2].

Метою її була перевірка достовірності розподілу хліба та інших продуктів харчування. Контроль господарської операції здійснювався трьома особами – один відмічав на папірусі кількість цінностей, які передбачалися до відпуску; другий – проставляв поряд фактичний відпуск і, нарешті, третій – порівнював кількість виданих продуктів з нормами, виявляв відхилення. Уже на зорі зародження контроль за господарськими процесами формувалася як незалежний від безпосередніх виконавців та на документуванні господарських процесів.

У Стародавньому Римі метою обліку був в основному контроль господарської діяльності, сплати податків. Було створено складний апарат ревізорів і контролерів, і все ж факти шахрайства, ухилення від сплати податків були не поодинокі. Облік мав запобігати збиткам, які виникали внаслідок шахрайства або невміння вести господарство.

У Китаї в VII ст. до н.е. було запроваджено посаду головного аудитора, основним обов'язком якого було визначати чесність урядових чиновників, що розпоряджалися державними коштами, майном. З часом форми державних аудиторських органів змінювалися від однієї династії до іншої, але зміст роботи аудиторів полягав в об'єктивному (незалежному) фінансовому контролі діяльності чиновників, суб'єктів господарювання, розподілі державних і громадських коштів тощо.

У період середньовіччя разом із розвитком суспільно-економічних відносин удосконалився облік і контроль господарської діяльності, з'явилися спеціальні трактати про контроль обліку і звітності, який нині здійснює аудит. Так, в одному із трактатів домініканського ченця Вальтера Хенлі визначено: піддавати ретельній перевірці звіти; щороку провадити інвентаризацію для перевірки звітних і фактичних залишків цінностей; обов'язково здійснювати інвентаризацію дебіторської заборгованості; підтверджувати правильність цін, зазначених у звіті, оскільки є випадки навмисного зменшення у звітах виручки від продажу товарів і послуг. В інших трактатах особлива увага приділялася ревізії, суть якої зводилася до зіставлення початкових залишків, зазначених у звіті, з вихідними на звітну дату.

Фінансово-господарський контроль тісно пов'язаний із бухгалтерським обліком. Тому доцільно зробити екскурс у розвиток подвійної бухгалтерії, яка зародилася між 1250 – 1350 рр. одночасно в кількох містах Італії. Найбільший внесок у зародження італійської подвійної бухгалтерії зробив францисканський чернець-математик Лука Пачолі (1445 – 1515 рр.), який узагальнив її принципи у Трактаті про рахунки і записи, опублікованому в 1494 р. Трактат був перекладений на багато мов світу і став початком наукового узагальнення методології подвійної бухгалтерії.

Завдяки обліку визначаються різні види матеріальної відповідальності за збереження і витрачання коштів власника. Контроль стає головним знаряддям збереження приватної власності. До XX ст. основна функція обліку була суто контрольною. Пізніше на перше місце виходить функція управління господарськими процесами, а звідси – об'єктами контролю стають сировина та її витрачання на виробництво продукції, праця та заробітна плата робітників, використання відповідних механізмів тощо. Отже, бухгалтерський облік виступає як засіб економічного контролю, який вивчає рух цінностей. Контроль стає функцією бухгалтерського обліку і поділяється на попередній, поточний і завершальний. З розвитком економічних відносин у суспільстві, удосконаленням управління виробництвом конкурентоспроможної продукції на внутрішньому і зарубіжному ринках контроль виділяється в самостійну функцію управління виробничою, господарською і фінансовою діяльністю власників капіталу. Сформувався фінансово-господарський контроль із структуризацією на ревізії, тематичні перевірки, бухгалтерську експертизу, аудит [4].

У період феодалізму ще більшого значення набуває контроль за розрахунками між покупцями і банками, а також за наявністю і рухом торгового капіталу. Основу виробничих відносин цього суспільства складають феодальна власність на засоби виробництва і, в першу чергу, на землю та часткова власність

на робітника. У цей період виникає подвійна бухгалтерія, яка сприяє отриманню феодалами додаткового продукту, контролю за їх витратами і прибутками, збереженню приватної власності.

За часів феодалізму проявляється поділ контролю на зовнішній, який охоплював ревізію балансів і звітності сторонніми особами, і внутрішній – засекречений рух і наявність торгового капіталу, кредитні і розрахункові операції між покупцями, лихварями, банками, процеси виробництва і приватна власність на засоби виробництва.

Скасування в Росії кріпацтва стало поштовхом для швидкого розвитку економіки. Будувались нові фабрики, заводи та поряд з тим збільшувалися обсяги виробництва сільгосппродукції. Усе це вимагало не тільки подальшого вкладення коштів у виробництво, але й контролю за їх раціональним використанням. Виникла потреба у функціонуванні повністю самостійного органу, який би давав реальну оцінку стану справ на підприємствах.

Першою спробою організувати в Росії таку структуру стало створення Інституту присяжних рахівників. У кінці 1891 р. на початку 1892 рр. проходив Перший з'їзд рахівників, який визнав найважливішим завданням – утворення особливої групи досвідчених і надійних осіб, які мали б називатися присяжними рахівниками та яким доручалась ревізія різноманітних об'єктів, експертиза та організація правильної бухгалтерії на приватних і громадських підприємствах, а також покладання обов'язків на рахівників. Наприклад, кожен рахівник повинен був раз на рік (у січні) подавати відомості про свою діяльність; якщо ж він цього не робив, то вважалось, що рахівник добровільно відмовився від звання та, відповідно, виключався зі списків членів присяжних рахівників, які щорічно публікувалися. Присяжні рахівники повинні були дотримуватися таємниці довірених їм справ. За результати перевірки звітів і виконання інших видів робіт присяжні рахівники несли особисту відповідальність. Перевірка повинна була здійснюватися заведенням облікових книг, документами та наявним майном.

Проект положення про Інститут присяжних рахівників був підготовлений Товариством рахівників під керівництвом Федора Венедиктовича Єгерського і в 1898 р. поданим на обговорення. Основні вимоги цього проекту визначали організаційну структуру інституту, права і обов'язки присяжних рахівників; вони проголошували, що членів інституту слід поділяти на присяжних рахівників першого, другого та третього ступеня. Проте проект не був затверджений. Так, перша спроба створення органів незалежного фінансового контролю зазнала невдачі [5].

На початку ХХ ст. у Росії гостро відчувалася потреба в такому особливому органі, який би сприяв удосконаленню професійної освіти бухгалтерів і підвищенню ефективності контролю. У 1909 р. голова Московського товариства бухгалтерів Ф. Бельмер подав проект такої організації – Інституту бухгалтерів, що стало причиною скликання 1-го Всеросійського з'їзду бухгалтерів. Відповідно до проекту члени інституту поділялися на бухгалтерів-експертів, бухгалтерів та

кандидатів. Проте й ця спроба не отримала визнання ні державою, ні громадськістю [1].

Третя спроба створення органу незалежного фінансового контролю – Інституту державних бухгалтерів-експертів (ІДБЕ) – відноситься до періоду НЕПу. У той час спостерігався черговий підйом в економіці і робились спроби створення ринкових відносин. Наслідком цього є поява самостійних органів контролю. ІДБЕ було створено в 1924 р. з метою сприяння правильному веденню обліку і звітності на державних, концесійних, змішаних, кооперативних, громадських і приватних підприємствах та державних установах, а також надання висновків з різного роду питань обліку та звітності [2].

Перші органи державного контролю в Україні були створені 2 квітня 1918 р. як відділ контролю, який згодом був перетворений на Секретаріат Державного контролю, який пізніше, внаслідок тимчасової інтервенції іноземних військ, було розпущено.

15 січня 1919 р. в уряді УРСР було створено відділ контролю, а згодом на його основі – Народний комісаріат Державного контролю УРСР (НКДК). До його складу спочатку входила заснована в січні 1919 р. Верховна соціалістична інспекція, яка на початку травня 1919 р. виділилася з НКДК у самостійний Народний комісаріат соціалістичної радянської інспекції (НКСПІ).

Народний комісаріат Державного контролю був компетентним з питань: загальної, фінансово-промислової, адміністративно-освітньої, військової діяльності, а також землеробства, транспорту і зв'язку. Проводив цю роботу НКДК шляхом запобіжної, фактичної і наступної ревізії. Він перевіряв кошториси та господарсько-оперативні плани, грошовий обіг та обіг матеріальних цінностей, здійснював нагляд за правильністю рахівництва і звітності. До компетенції НКДК входила також боротьба з будь-якими недоліками і зловживаннями. Органи Держконтролю багато уваги приділяли вдосконаленню ревізійної роботи, намагаючись підвищити її ефективність.

25 лютого 1920 р. Український уряд видав розпорядження “Про реорганізацію всіх установ Державного контролю на Україні”, яким розповсюдив дію “Положення про Робітничо-селянську інспекцію РРФСР” в Україні. Усі установи Державного контролю УРСР були перетворені на єдиний орган соціалістичного Державного контролю – Всеукраїнську робітничо-селянську інспекцію, яка мала залучати до своєї роботи широкі верстви робітників і селянської бідноти. У НКРСІ були утворені: фінансово-кредитна, народного господарства, лісозаготівельна, постачання, культурно-освітня, адміністративна, транспортна інспекції, військовий відділ. У губерніях і повітах були створені відділи РСІ, у волостях – осередки сприяння Робітничо-селянській інспекції.

Відділи губінспекцій, які існували в 1920 р., не були об'єднані в галузеві групи, а їх велика кількість значно ускладнювала керівництво ними. Інспекційні відділи, не маючи чітко розроблених планів роботи, намагалися контролювати всю діяльність органів державного апарату і через це не мали змоги глибоко

аналізувати найбільш важливі на той момент питання. Тому на початку 1921 р. значно спрощується структура апарату губернської РСІ, в якій утворено чотири відділи: загальний, культурно-адміністративний, фінансово-економічний і бюро скарг. На губернській РСІ покладалися ревізія та контроль за діяльністю всіх губернських радянських установ і керування роботою повітових РСІ [1].

У період індустріалізації країни і початку колективізації сільського господарства головне місце в діяльності держави посіли питання управління народним господарством, планування і фінансування будівництва індустріальних підприємств тощо. Нові історичні умови поставили і нові завдання перед органами державного контролю.

У зв'язку з цим 23 січня 1929 р. було затверджено нове Положення про народний комісаріат Робітничо-селянської інспекції УРСР, в якому уточнювалось завдання, права і обов'язки РСІ відповідно до вимог часу. Це положення діяло до 1934 р.

За весь цей період головними завданнями діяльності РСІ було удосконалення державного апарату, боротьба з бюрократизмом, безгосподарністю, нагляд за виконанням рішень партії та уряду і за додержанням законності.

У 1934 р. було створено Комісію партійного контролю при Держконтролі СРСР. Це стало початком відмежування народних мас від роботи в контролюючих органах. Положенням Комісії радянського контролю (1934 р.) скасовувалась розгалужена мережа груп сприяння органам Держконтролю.

На початку двадцятих років починають створюватися контролюючі служби при фінансових органах. У зв'язку з тим, що органи Робітничо-селянської інспекції основну увагу приділяли ревізійно-інспекційним обстеженням відповідно до планів, затверджених урядом, для проведення ревізій безпосередньо на підприємствах і установах, у складі Наркомфіну постановою уряду від 23 жовтня 1923 р. було створено Фінансово-контрольне управління, яке мало великий штатний апарат.

Органи Державного фінансового контролю працювали при фінорганях і підпорядковувались у центрі безпосереднього наркому, а на місцях – керівникам фінорганів. Вони мали свої кошториси, використання коштів за якими перевіряла РСІ.

У кінці 1932 – на початку 1933 рр. фінансово-контрольне управління перетворилось на фінансово-бюджетну інспекцію, яка проіснувала до 1937 р. У жовтні 1937 р. у складі Наркомфіну СРСР починають створюватися спеціальні Контрольно-ревізійні управління (КРУ). Положення про це управління було затверджено урядом країни. Контрольно-ревізійне управління мало право проводити документальні ревізії всіх наркомів, відомств, організацій, закладів і виробництв [3].

Апарат був централізований, ревізорів у радянських республіках, керівників ревізійного апарату в областях, автономних республіках, великих містах призначало і звільняло Контрольно-ревізійне управління Наркомфіну СРСР. Фінансування всього апарату КРУ здійснювалось за рахунок загальносоюзного

державного бюджету. Ця система державного контролю проіснувала до 1956 р., коли у зв'язку з розширенням прав союзних республік при міністерствах фінансів кожної з них були створені контрольно-ревізійні управління, а весь місцевий апарат ревизорів був підпорядкований останнім.

Таким чином, існувала потужна система тотального контролю в основі якої було прагнення міністерств і відомств, і в цілому партії та держави, вирішувати все авторитарно, зверху, контролювати всі дії підприємств і організацій. Це визначало спрямування контролю на те, щоб проводити якомога більше різноманітних перевірок і обстежень.

Аналізуючи систему фінансового контролю, яка існувала за радянських часів, слід зазначити, що держава мала потужні органи господарського контролю, яким, за законодавством, були надані широкі повноваження на проведення ревізій та перевірок і майже необмежені права щодо накладання дисциплінарних стягнень, аж до звільнення керівників із займаних посад і передачі матеріалів про зловживання в слідчі органи.

Розвиток ринкових відносин в Україні, поява акціонерних підприємств, комерційних банків та інших господарських структур, властивих ринку, вимагали докорінної реорганізації системи господарського контролю [2].

Проте, незважаючи на прийняті закони, укази і постанови з питань перебудови системи управління, в тому числі й контролю, відсутність стратегії реформування органів контролю, непослідовність дій і прямі помилки не дозволили створити ефективно функціонуючу в умовах переходу до ринку державну систему контролю в Україні.

У перехідний період до ринкової економіки створювалися нові контрольні органи, положення про які не завжди повно і чітко визначали їх функції. У той же час продовжували діяти раніше створені контролюючі служби, положення про які не переглядалися.

Першим кроком до становлення нових контролюючих структур, характерних для ринку, стало прийняття в 1990 р. Закону України "Про державну податкову службу в Україні" та в 1996 р. підписання Указу Президента України від 22 серпня 1996 р. № 760 "Про утворення Державної податкової адміністрації України та місцевих державних податкових адміністрацій".

Проте створення податкової служби не вирішувало всіх проблем щодо здійснення державного господарського контролю, тому в 1993 р. був прийнятий Закон України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні", а в 2001 р. Закон України "Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні".

Зазначеними законодавчими актами визначаються основи державної системи контролю в Україні, права та обов'язки органів державної влади і управління, органів місцевого самоврядування, підприємств, організацій, установ, посадових осіб і громадян, а також структура та організація системи контролю, інші норми, які стосуються державної системи контролю.

У сфері державного фінансового контролю Контрольно-ревізійне управління Міністерства фінансів України і його органи на місцях своєю багаторічною діяльністю довели необхідність існування цих служб з метою забезпечення законності витрат і збереження державних коштів [4].

На підставі Указу Президента України від 4 квітня 2003 р. № 292 “Про Положення про Державну комісію з регулювання ринків фінансових послуг України” було забезпечено організаційно-правову форму контролю діяльності учасників вітчизняного фінансового ринку. На сьогодні ці функції взяла на себе Національна комісія, що здійснює державне регулювання у сфері ринків фінансових послуг, яку було створено 23 листопада 2011 р. замість ліквідованої Державної комісії.

Основними завданнями Нацкомфінпослуг у межах наданих їй повноважень є: формування та забезпечення реалізації політики державного регулювання у сфері ринків фінансових послуг (крім ринку банківських послуг і ринків цінних паперів та похідних цінних паперів); розроблення і реалізація стратегії розвитку ринків фінансових послуг і вирішення системних питань їх функціонування; забезпечення розроблення та координації єдиної державної політики щодо функціонування накопичувальної системи пенсійного страхування; здійснення в межах своїх повноважень державного регулювання та нагляду за наданням фінансових послуг і дотриманням законодавства у відповідній сфері; захист прав споживачів фінансових послуг шляхом застосування у межах своїх повноважень заходів впливу з метою запобігання і припинення порушень законодавства на ринку фінансових послуг; узагальнення практики застосування законодавства України з питань фінансових послуг і ринків та розроблення пропозицій щодо їх вдосконалення; розроблення і затвердження обов’язкових до виконання нормативно-правових актів з питань, що належать до її компетенції; координація діяльності з іншими державними органами; запровадження міжнародно визнаних правил розвитку ринків фінансових послуг. Нацкомфінпослуг є членом світового співтовариства регуляторів фінансових ринків.

З багатьох напрямів роботи Нацкомфінпослуг слід виділити низку пріоритетних: розробка нормативно-правової бази для втілення в життя системи недержавного пенсійного забезпечення, впровадження обов’язкового страхування цивільно-правової відповідальності власників наземних транспортних засобів, формування Державного реєстру фінансових установ України, створення перепон на шляху використання страхового ринку з метою виводу коштів за кордон через операції перестрахування та відмивання “брудних” коштів.

За період свого існування Нацкомфінпослуг було розроблено близько 100 відомчих нормативно-правових актів та понад 25 проектів указів Президента України, законів України і постанов Уряду, прийнято більше 3500 розпоряджень з питань видачі, зупинення дії та анулювання ліцензій на надання різних видів фінансових послуг, внесення організацій до реєстру фінансових установ, державної реєстрації кредитних спілок, видачі дозволів на проведення аудиту небанківських фінансових установ, взяття на облік юридичних осіб, що надають окремі види фінансових послуг та інших.

Завдяки вжитим заходам з приведення діяльності небанківського фінансового сектора у відповідність до міжнародних стандартів і встановлення жорсткого контролю за цією діяльністю Нацкомфінпослуг зіграла провідну роль у процесі забезпечення виключення нашої країни з “чорного списку” Міжнародної групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням грошей. До компетенції Нацкомфінпослуг належить також здійснення контрольної-наглядової діяльності з надання послуг у сфері страхування, накопичувального пенсійного забезпечення, довірчого управління фінансовими активами, фінансового лізингу, факторингу, діяльністю кредитних спілок, ломбардів тощо. З метою контролю за дотриманням чинного законодавства та захисту майнових інтересів і прав споживачів фінансових послуг наглядові департаменти і територіальні управління Нацкомфінпослуг регулярно проводять перевірки фінансових установ та аналізують їх звітність.

Дослідження історичних аспектів зародження та розвитку контролю фінансової сфери країни довело, що система фінансового контролю, яка існувала за радянських часів, мала потужні органи господарського контролю, яким були надані широкі повноваження на проведення ревізій та перевірок і майже необмежені права щодо накладання дисциплінарних стягнень, аж до звільнення керівників із займаних посад та передачі матеріалів про зловживання у слідчі органи.

Розвиток ринкових відносин в Україні, поява акціонерних підприємств, комерційних банків та інших господарських структур, притаманних ринку, вимагали докорінної реорганізації системи фінансового контролю. Проте, незважаючи на прийняті законодавчі та нормативно-правові акти з питань перебудови системи управління, в тому числі й контролю фінансової сфери, відсутність стратегії реформування органів контролю, непослідовність дій і прямі помилки – не дозволили створити ефективно функціонуючу державну систему контролю діяльності учасників фінансової сфери в Україні.

Література:

1. *Бречко О. В.* Удосконалення контролю в системі управління фінансовими ресурсами регіону / *О. В. Бречко* // *Фінанси України*. – 2011. – № 9. – С. 51–54.
2. *Воронин Ю.* Государственный финансовый контроль в социальной сфере / *Ю. Воронин* // *Экономист*. – 2001. – № 1. – С. 42–44.
3. *Головко О. М.* Фінансова адміністрація Російської імперії в Україні (кінець XVIII – початок XX ст.) : історико-правове дослідження : монографія / *О. М. Головко*. – Х. : СІМ, 2005. – 448 с.
4. *Дудко В. П.* Контроль у системі державного регулювання економіки: теорія та організація : монографія / *В. П. Дудко*. – Чернівці : Прут, 2006. – 368 с.
5. *Корнеєв В. В.* Кредитні та інвестиційні потоки капіталу на фінансових ринках / *В. В. Корнеєв*. – К. : НДФІ, 2003. – 376 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.

УДК 351.862.4

В. П. САДКОВИЙ

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОЇ ОСВІТНЬОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ВПРОВАДЖЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ОСВІТНІХ СТАНДАРТІВ

Наведено результати досліджень процесів реформування вищої освіти в напрямку впровадження європейських освітніх стандартів Болонської системи. Висвітлено модернізацію навчального процесу в українських вищих навчальних закладах.

Ключові слова: *вища освіта, реформа освіти, стандарти вищої освіти, Болонський процес, вищі навчальні заклади.*

In the article the results of researches of processes of reformation of higher education are lighted up in the direction of introduction of the European educational standards of the Bologna system. An improvement and modernisation of educational process are in Ukrainian higher educational establishments.

Key words: *higher education, reform of education, Bologna process, higher educational establishments.*

У сучасному світі, який увійшов у третє тисячоліття, розвиток України визначається в загальному контексті європейської інтеграції з орієнтацією на фундаментальні цінності та отримання освіти будь-якого рівня, що є невід’ємним атрибутом громадянського демократичного суспільства. Освіта – це стратегічний ресурс соціально-економічного і культурного розвитку суспільства, поліпшення добробуту людей, забезпечення національних інтересів, зміцнення авторитету і конкурентоспроможності держави на міжнародній арені. Процес наближення України до Європи відбувається за кількома напрямками, один із яких – освітянський. Під час розробки та впровадження стратегії подальшої розбудови системи державного управління освітою надзвичайно важливим є врахування історичного досвіду державного управління освітою, адже перенесення закордонних моделей управління освітою не дасть позитивних наслідків, якщо не враховуватимуться тенденції, закономірності, принципи вітчизняного досвіду.

Проблему державного реформування вищої освіти в напрямку впровадження європейських освітніх стандартів Болонської системи розглядають фахівці з державного управління, тому ця проблематика має значну історіографічну базу. При написанні статті були використані праці, сучасних дослідників [2 – 4], які аналізували вплив на навчальний процес впровадження Болонської системи освіти, у вищих навчальних закладах України, з аналізом окремих її пріоритетних напрямків.

Мета статті – розгляд і науковий аналіз процесів реформування вищої освіти в напрямку впровадження європейських освітніх стандартів Болонської системи.

З метою реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, забезпечення всебічного входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства в Європейському Союзі Указами Президента України затверджена Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу. Основними напрямками культурно-освітньої і науково-технічної інтеграції визначено впровадження європейських норм і стандартів в освіті, науці і техніці, поширення власних культурних і науково-технічних здобутків у ЄС. Інтеграційний процес на відповідних напрямках полягає в упровадженні європейських норм і стандартів в освіті, науці і техніці, поширенні власних культурних і науково-технічних здобутків у ЄС. У результаті такі кроки спрацьовуватимуть на підвищення в Україні європейської культурної ідентичності та інтеграцію до загальноєвропейського інтелектуально-освітнього та науково-технічного середовища. Особливо важливим є здійснення спільних наукових, культурних, освітніх та інших проектів, залучення українських учених і фахівців до загальноєвропейських програм наукових досліджень.

Зазначені процеси диктують перш за все необхідність визначення, гармонізації та затвердження нормативно-правового забезпечення в галузі освіти з урахуванням вимог міжнародної та європейської систем стандартів та сертифікації. Основною метою державної політики в галузі освіти є створення умов для розвитку особистості і творчої самореалізації кожного громадянина України, оновлення змісту освіти та організації навчально-виховного процесу відповідно до демократичних цінностей, ринкових засад економіки, сучасних науково-технічних досягнень.

Пріоритетними напрямками державної політики щодо розвитку вищої освіти є:

- особистісна орієнтація вищої освіти;
- формування національних і загальнолюдських цінностей;
- створення для громадян рівних можливостей у здобутті вищої освіти;
- постійне підвищення якості освіти, оновлення її змісту та форм організації навчально-виховного процесу;
- запровадження освітніх інновацій та інформаційних технологій;
- формування в системі освіти нормативно-правових і організаційно-економічних механізмів залучення і використання позабюджетних коштів;
- підвищення соціального статусу і професіоналізму працівників освіти, посилення їх державної і суспільної підтримки;
- розвиток освіти, як відкритої державно-суспільної системи;
- інтеграція вітчизняної вищої освіти до європейського та світового освітніх просторів.

Сучасні загальноцивілізаційні тенденції розвитку роблять системоутворюючий вплив на реформування системи освіти України, яке передбачає:

- перехід до динамічної ступеневої системи підготовки фахівців, що дасть змогу задовольняти можливості особистості в здобутті певного освітнього та кваліфікаційного рівня за бажаним напрямком відповідно до її здібностей та забезпечити її мобільність на ринку праці;

– формування мережі вищих навчальних закладів, яка за формами, програмами, термінами навчання і джерелами фінансування задовольняла б інтересам особи та потреби кожної людини і держави в цілому;

– підвищення освітнього і культурного рівня суспільства, створення умов для навчання протягом усього життя;

– піднесення вищої освіти України до рівня вищої освіти в розвинутих країнах світу та її інтеграція в міжнародне науково-освітнє співтовариство.

Стратегічними завданнями реформування вищої освіти в Україні є трансформація кількісних показників освітніх послуг в якісні. Цей трансформаційний процес має базуватися на таких засадах:

– по-перше, це національна ідея вищої освіти, зміст якої полягає у збереженні і примноженні національних освітніх традицій. Вища освіта покликана виховувати громадянина держави Україна, гармонійно розвинену особистість, для якої потреба у фундаментальних знаннях та в підвищенні загальноосвітнього і професійного рівня асоціюється зі зміцненням своєї держави;

– по-друге, розвиток вищої освіти повинен підпорядковуватись законам ринкової економіки, тобто закону розподілу праці, закону змінності праці та закону конкуренції, оскільки економічна сфера є винятково важливою у формуванні логіки суспільного розвитку. Водночас, необхідно враховувати при цьому не менш важливі чинники – соціальні, політичні, духовного життя, суспільної свідомості, культури та морально психологічних цінностей. Значна частина проблем, що накопичилася в системі вищої освіти, пов'язані насамперед з розбалансованістю комплексу зазначених чинників суспільних перетворень;

– по-третє, розвиток вищої освіти слід розглядати в контексті тенденцій розвитку світових освітніх систем, у т.ч. європейських. Зокрема, привести законодавчу і нормативно-правову базу вищої освіти України до світових вимог, відповідно структурувати систему вищої освіти та її складові, упорядкувати перелік спеціальностей, переглянути зміст вищої освіти; забезпечити інформатизацію навчального процесу та доступ до міжнародних інформаційних систем. Вищій школі необхідно орієнтуватись не лише на ринкові спеціальності, але й наповнити зміст освіти новітніми матеріалами, запровадити сучасні технології навчання з високим рівнем інформатизації навчального процесу, вийти на творчі, ділові зв'язки з замовниками фахівця.

Вирішенню цих проблем, на нашу думку, може сприяти побудова нового фундаменту сучасної вищої освіти, який має орієнтуватися на інтеграцію знань, формування та розвиток яких відбуватиметься на підставі принципів глобалізації, гуманізації, за умов швидкого зростання наукового знання й високих технологій. Лише співпраця фахівців, які безпосередньо причетні до навчального процесу, та тих, хто відповідає за управління системою освіти, забезпечить досягнення успіху в побудові нової національної освітньої системи.

Модернізація і розвиток освіти повинні набути випереджального безперервного характеру, гнучко реагувати на всі процеси, що відбуваються в

Україні та світі. Підвищення якісного рівня освіти має бути спрямовано на забезпечення економічного зростання держави та розв'язання соціальних проблем суспільства, даліше навчання і розвиток особистості. Цілеспрямоване набуття молоддю знань, умінь і навичок, їх трансформація в компетентності сприяє особистісному культурному розвитку, розвитку технологій, здатності швидко реагувати на запити часу. Європейські країни сьогодні розпочали ґрунтовну дискусію навколо того, як озброїти людину необхідними вміннями та знаннями для забезпечення її гармонійної взаємодії з технологічним суспільством, що швидко розвивається. Саме тому важливим є усвідомлення поняття компетентності в суспільстві, що базується на знаннях.

Таким чином, на сьогодні існує складний шлях пошуку й удосконалення системи національної підготовки фахівців з вищою освітою, намагаючись адаптувати освіту до єдиних європейських стандартів. Низка принципів і ідей якої є надзвичайно цікавими й корисними для розвитку української вищої освіти. Даний процес був викликаний до життя безліччю факторів різного порядку й рівня, що впливають на інноваційний потенціал у тих трансформаційних контекстах, які сьогодні визначають зміст, характер і спрямованість радикальних перетворень у вищій школі. Участь вищої освіти України в Болонських перетвореннях має бути спрямована лише на її розвиток і набуття нових якісних ознак, а не на втрату кращих традицій, зниження національних стандартів якості. Орієнтація на Болонський процес не повинна призводити до надмірної перебудови вітчизняної системи освіти. Ключова позиція реформування: Болонські вимоги – це не уніфікація вищої освіти в Європі, а широкий доступ до багатоманітності освітніх і культурних надбань різних країн.

Метою є і те, щоб Європа зрозуміла, що в Україні – потужна система вищої освіти, потужні школи. За цей час у нашій країні побувало багато місій Ради Європи, які розглядали стан освіти, проводили експертизу освітянської законодавчої бази і практично зауважень не було. Сьогодні вже майже немає опонентів щодо ступеневості вищої освіти. Вона підвищує мобільність і вертикальну, і горизонтальну. В Україні розглянуті тенденції й особливості розвитку істотно ускладнюються ще й тим, що вони відбуваються на тлі процесів глибокої трансформації не тільки суспільно-політичного устрою та соціально-економічного укладу, а й суспільної психології, системи життєвих цінностей і орієнтирів, морально-етичної парадигми.

Сьогодні в Україні реалізується програма навчання протягом усього життя людини. В останні роки в Україні в цьому плані зроблено чимало. Це розширення доступу за рахунок збільшення прийому, рання профорієнтація, забезпечення більшої об'єктивності вступних випробувань. Головні сподівання щодо поліпшення ситуації з об'єктивністю процесів вступу в Україні покладаються на незалежне (зовнішнє) тестування. Підвищення об'єктивності оцінювання знань через зовнішнє тестування полягає у застосуванні рейтингової системи.

Таким чином, напрями розвитку вищої освіти в Україні, з одного боку, стратегічні, з іншого – вони дають імпульс для подальшого поліпшення стану освіти і науки вже в недалекому майбутньому. Перший напрям – це розширення доступу до вищої освіти, другий – якість освіти й ефективність використання фахівців з вищою освітою і третій – це інтеграційні процеси. Розвиток транскордонного співробітництва і розширення міждержавних відносин із країнами – членами ЄС і країнами – кандидатами на вступ до ЄС сприятиме впровадженню європейських норм і стандартів у освіті, науці й техніці, поширенню власних освітніх здобутків в Європейський Союз і країни – кандидати на вступ до ЄС, а також зростанню в Україні європейської культурної ідентичності та інтеграції до загальноєвропейського інтелектуально-освітнього і науково-технічного середовища.

Безсумнівно, вища школа України вимагає модернізації, причому не тільки структурної, а й більше глибокої, що відповідає тенденціям формування суспільства знань. Разом з тим модель модернізації, що наздоганяє, – а саме вона задається тим розумінням євроінтеграції, що закладено в Лісабонській конвенції “Про визнання кваліфікацій вищої освіти в Європейському регіоні”, – може бути прийнята лише з певними обмеженнями. Розбудова національної системи освіти в сучасних умовах з урахуванням кардинальних змін у всіх сферах суспільного життя, історичних викликів ХХІ століття вимагає критичного осмислення досягнутого і зосередження зусиль та ресурсів на розв’язанні найбільш гострих проблем, які стримують розвиток, не дають можливості забезпечити нову якість освіти, адекватну нинішній історичній епосі.

Література:

1. Андрущенко В. П. Теоретико-методологічні засади модернізації вищої освіти в Україні на рубежі століть (за матеріалами доповіді, виголошеної на засіданні загальних зборів АПН України 23 листопада 2000 р.) / В. П. Андрущенко // Вища освіта України. – 2001. – № 2. – С. 5–13.
2. Домбровська С. М. Трансформація державного управління освітньої політики України в контексті подальшого реформування та стабілізації / С. М. Домбровська // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – Вип. 1. – С. 293–298.
3. Основні засади розвитку вищої освіти України в контексті Болонського процесу (документи і матеріали 2003-2004 рр.) / за ред. В. Кременя ; [авт. кол. : М. Степко та ін.]. – Тернопіль : Вид-во ТДПУ ім. В. Гнатюка, 2004. – 147 с.
4. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу. Президент України : Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.
5. Сікорський П. Якість вищої освіти – основна вимога Болонського процесу / П. Сікорський // Освіта. – 2004. – № 19. – С. 3.

Надійшла до редколегії 16.01.2014 р.

СУТНІСТЬ ТА ІНСТРУМЕНТИ РЕАЛІЗАЦІЇ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ Й БІЗНЕСУ

Поглиблено дослідження сутності реалізації взаємодії держави та бізнесу. Уточнено мету взаємодії державного та приватного сектора, систематизовано принципи концепції взаємодії державного та приватного секторів. Визначено, що однією з найважливіших проблем науки державного управління є рівень та оцінка взаємодії держави і приватних підприємницьких структур.

Ключові слова: державний сектор, державне управління, економічна діяльність, механізм взаємодії, приватний сектор, ризику.

This paper deeply studies the nature of interaction between the state and the realization of business. Specified purpose interaction of public and private sector principles codified the concept of interaction of public and private sectors. It was determined that one of the most important problems of science of public administration and evaluation of the level of interaction between the government and private businesses.

Key words: public sector, governance, economic activity, interaction mechanism, the private sector, risks.

Однією з найважливіших проблем економічної науки з початку її існування була проблема взаємодії держави і приватних підприємницьких структур при здійсненні економічної діяльності. Усі економічні реформи в тому або іншому ступені були направлені або на посилення, або на послаблення ролі держави в регулюванні (регламентації) діяльності економічних агентів. Починаючи з теорії “невидимої руки ринку” Адама Сміта, яка виключає активне втручання держави в економіку, закінчуючи ідеями Д. Кейнса про необхідність державного регулювання, “нейтральної” держави президента США Гувера і “нового курсу” президента Ф. Рузвельта, “рейганоміки” з її “дерегулюванням” економіки, французького “діріжизму” і англійського “тетчерізму”, і нарешті, жорсткого централізованого управління економікою в СРСР і фашистській Німеччині, а також ідеями ліберальних реформ Л. Ерхарда і Е. Гайдаря.

Вищезазначені вчені ґрунтувалися на тому, що основним інструментом взаємодії державних і підприємницьких структур повинне бути регулювання процесу, що орієнтоване на забезпечення економічної стійкості країни. Це означає, що система державного регулювання покликана створити умови, що забезпечують стійкі позиції країни на світових ринках, а також забезпечують високий рівень якості життя народу; забезпечення, створення і підтримка сприятливих умов для досягнення глобальної мети за рахунок визначення

найважливіших елементів (інститутів) системи державного регулювання; конкретизацію екзогенних і ендогенних умов. Ці цілі повинні бути підставою для вибору пріоритетів у виконанні функцій усіх гілок влади. Такими цілями, наприклад, можуть бути: захист соціально уразливих верств населення, антимонопольна діяльність, регламентація трудових відносин тощо. Наведені цілі залежно від змін екзогенних і ендогенних умов можуть змінюватися, проте сукупність задач протягом достатньо тривалого періоду повинна залишатися відносно стабільною.

Питання взаємодії державного та приватного секторів у системі державного управління розглядалися у наукових працях таких учених: А. Сімак, Е. Маркузена, А. Маршалла, Й. Шумпетера, О. Алімова, О. Амоші, М. Бутка, В. Гейця, З. Герасимчук, О. Гранберга, С. Дорогунцова, С. Злупка, О. Кондрашова, Г. Кондрашова, В. Лексіна, А. Мазура, Г. Оніщука, В. Симоненка, М. Фашевського, А. Федорищевої, Л. Червоної та ін.

Метою статті є обґрунтувати методологічні положення взаємодії державного та приватного секторів у системі державного управління України.

Останніми роками в країні активізувалася інституційно-правова діяльність, що направлена на розробку механізмів взаємодії державного та приватного сектора при реалізації крупних стратегічних проектів у формі державно-приватного партнерства.

Роль держави у взаємодії полягає у визначенні стратегічних цілей розвитку соціально-економічної сфери. На рівні регіонів виникає ще одна важлива проблема – координація індикативних стратегічних планів взаємодіючих партнерів, одночасно розташованих на території декількох крупних економічних районів країни. Подібні стратегічні плани повинні стати однією з головних умов формування в економічних районах сприятливого підприємницького клімату для всіх суб'єктів господарювання, незалежно від розмірів і форм власності.

Гармонізація інтересів держави та інтересів підприємництва досягається тоді, коли набір стратегічних зон господарювання у сфері підприємництва кореспондується зі спектром задач, рішення яких передбачено в плані соціально-економічного розвитку регіону. Відтак, розробляючи економічну стратегію, необхідно визначити, обслуговування якого набору стратегічних зон господарювання сфери підприємництва дозволить найкращим чином використовувати наявний стратегічний потенціал, одержуючи при цьому податкові, кредитні і інші преференції. У цьому випадку доцільною формою державного впливу на економічну зацікавленість підприємницьких структур може стати система заходів м'яких бюджетних обмежень. Вона припускає такі форми: прямі субсидії підприємствам; непрямі субсидії у формі низьких фіксованих цін на продукцію і послуги природних монополій; пільги по податках, митним та іншим зборам державного і регіонального рівнів; пільгові кредити, надання гарантій по кредитах; прострочені платежі до бюджету, контрагентам, працівникам (що не призвели за собою санкцій у формі відкриття справи про банкрутство).

Як базовий варіант будемо використовувати термін “взаємодія державного та приватного секторів”. При цьому розуміється, що поряд з державними органами влади партнером можуть виступати і органи місцевого самоврядування. Вибір даного варіанту термінології обумовлений і тим, що саме це поняття все частіше використовується в сучасному економічному житті країни.

Взаємодія державного та приватного секторів дозволяє уникнути, з одного боку, недоліків прямого регулювання держави, а з іншою – “провалів ринку” [3]. Ключовий аргумент на підтримку приватно-державного партнерства полягає в тому, що і суспільний (державний), і приватний сектори мають власні унікальні характеристики і переваги, при об’єднанні яких створюється можливість більш ефективно вирішувати поставлені соціально-економічні задачі і досягати кращих результатів саме в тих сферах, де особливо помітні “провали ринку” або неефективність державного управління – як правило, це соціальна сфера і створення інфраструктури.

У зв’язку з новизною такого явища, серед основних варіантів цього терміну можна виділити такі:

1. Взаємодія державного та приватного секторів – це інституційний і організаційний альянс між державою і бізнесом з метою реалізації національних і міжнародних, масштабних і локальних, але завжди суспільнозначущих проектів у широкому спектрі сфер діяльності: від розвитку стратегічно важливих галузей промисловості і НДДКР до забезпечення суспільних послуг. Кожен такий альянс є тимчасовим, оскільки створюється, як правило, на певний термін з метою здійснення конкретного проекту і припиняє своє існування після його реалізації. Економічний ефект для суспільства від партнерства держави і приватного сектора полягає в тому, що воно одержує якісніші товари і високий рівень обслуговування при скороченні витрат. Одночасно на бізнес перекладаються функції інвестування. Партнерство сприяє розвитку інститутів ринку, приватної власності та приватної ініціативи [4].

2. Взаємодія державного та приватного секторів – це форма взаємодії державних і приватних структур з метою надання суспільству найважливіших послуг або продукції. При цьому ключовою метою домовленості між ними є надання кінцевому споживачу послуг або продукції найефективнішим чином і за нижчою вартістю, ніж кожна з даних структур зможе надати самостійно [1].

3. Взаємодія державного та приватного секторів – це передача частини функцій, які традиційно виконувала держава компаніям приватного сектора. Розподіл обов’язків між державою і приватним капіталом може варіюватися від виконання недержавними компаніями функцій підрядчика до повної передачі окремих видів державної діяльності в приватні руки. При цьому держава перекладає частину ризиків на компанії приватного сектора, одночасно користуючись досвідом і творчими можливостями останнього. Додатковою перевагою такого партнерства для держави може бути скорочення потреб в бюджетному фінансуванні проектів. У свою чергу, приватні компанії одержують

нових замовників і споживачів або навіть цілі ринки збуту, які більш стабільні у порівнянні з традиційними ринковими нішами [4].

4. Взаємодія державного та приватного секторів – це середньо- або довгострокова ділова співпраця між державним і приватним секторами, що передбачає розподіл ризиків і прибутку від результатів об'єднання знань, досвіду і фінансових ресурсів для досягнення намічених цілей економічної політики.

5. Взаємодія державного та приватного секторів – це сукупність форм середньо- і довгострокової взаємодії держави і бізнесу для вирішення суспільно значущих задач на взаємовигідних умовах [3].

6. Взаємодія державного та приватного секторів – це спільне підприємство між приватними і державними юридичними особами. Державна організація/ підприємство наймає приватну компанію для здійснення певних робіт, при цьому комерційні ризики розподіляються на тих же умовах, що і в спільному підприємстві [2].

Таким чином, взаємодія державного та приватного секторів, будучи одним з найпоширеніших термінів, не має офіційного розуміння і тлумачення в Україні. Кожен політик вкладає власне значення в це поняття. Немає і системного наукового дослідження даного явища.

Визначення, представлене Європейським банком реконструкції і розвитку, носить здебільшого юридичний характер, по суті, під ним розуміється виконання бізнесом довгострокового державного контракту, причому в основному у вигляді концесійних угод.

Відзначимо, що на відміну від Заходу, де приватно-державне партнерство використовується для залучення приватних інвестицій у крупні інфраструктурні проекти, для нашої країни ця модель вирішує не тільки економічну, але і політичну, а так само і соціальну задачу. Тому проста екстраполяція успішного західного досвіду неможлива без урахування української специфіки.

Під взаємодією державного та приватного секторів пропонується розуміти: середньостроковий і довгостроковий альянс між державним і приватним сектором у формі державного контракту, на основі розподілу вигід і ризиків між сторонами з метою реалізації суспільно важливих проектів і програм.

Відповідно до даної точки зору, мета взаємодії державного та приватного секторів полягає в тому, щоб, по-перше, знайти ефективний спосіб реалізації проектів і програм, які повинні забезпечити виконання соціальних функцій державою; по-друге, забезпечити створення більшої доданої вартості для збільшення обсягів надання суспільних послуг; по-третє, провести ефективну передачу приватному партнеру ризиків, пов'язаних з плануванням, будівництвом, інвестуванням і управлінням поточною діяльністю того або іншого об'єкту. Крім того, держава одержує вигоду від збільшення пов'язаних з проектом бюджетних доходів, а також від непрямих ефектів – поживлення кон'юнктури і зростання інвестиційної привабливості соціально-економічних проектів, збільшення податкових надходжень тощо.

Мета взаємодії державного та приватного секторів у соціально-економічному середовищі – знайти ефективний спосіб реалізації соціально-економічних проєктів і програм, націлених на вирішення задач, які є прерогативою держави. Керуючий визначається на змагальній основі в ході конкурсу. Успіх реалізації такої взаємодії може бути ефективний тільки при дотриманні низки умов: за участю приватного партнера масштаби рішення соціально значущих задач повинні бути вище, ніж коли держава їх вирішувала б самотійно; участь приватного партнера дозволяє скоротити термін реалізації проєкту або програми; користувачі продукції чи послуг прихильні до залучення приватного партнера; існує конкуренція між можливими приватними партнерами; відсутні нормативні або законодавчі заборони на залучення приватного партнера для забезпечення послуг або здійснення проєкту в даній сфері; існує можливість оцінити результати діяльності; витрати на реалізацію проєкту або програми можуть бути компенсовані за рахунок коштів, від реалізації продукту або через встановлення плати для споживачів; проєкт чи процес виконання певної роботи дозволяють активізувати інноваційний процес.

Задачами організації взаємодії державного та приватного секторів у соціально-економічній сфері є справедливий розподіл ризиків підприємства між приватною і державною структурами, спираючись на здатність кожної з них управляти ризиками; а також забезпечення для кожної сторони винагороди з урахуванням прийнятого ризику.

Узагальнюючи наукові розробки вітчизняних і зарубіжних учених, можна виділити такі характерні риси взаємодії державного та приватного секторів: забезпечення потреб суспільного сектора за рахунок реалізації проєктів і програм, використовуючи або запозичуючи ресурси приватного сектора; підтримання державних повноважень і функцій в процесі реалізації соціально-економічної програми сумісно з приватним сектором; проєкти, що організовані за принципом взаємодії двох або більш сторін працюють за для досягнення сумісних цілей.

Учасниками взаємодії державного та приватного секторів можуть бути: місцеві і державні органи влади, комерційні підприємства і некомерційні організації. Учасники взаємодії державного та приватного секторів розділяють повноваження і відповідальність.

Крім наведених особливостей взаємодія державного та приватного секторів володіє низкою специфічних рис, пов'язаних з участю в проєкті держави, яка виступає як провідний партнер, що визначає рамкові умови партнерства.

До специфічних рис взаємодії державного та приватного секторів у країнах ЄС відносять: специфічні вимоги бюджетного обліку; необхідність особливого “бюджетного” мислення; різний правовий статус партнерів; детальне регулювання заборгованості державного сектора відповідно до критерій Маастрихтського договору; обмежена готовність держави ухвалювати рішення за проєктом; формальні вимоги до процедури ухвалення рішень; різні правила і норми щодо державних замовлень і закупівель для проєкту.

Основний принцип концепції взаємодії державного та приватного секторів полягає в тому, що держава визначає, в яких послугах і інфраструктурі вона має потребу, а приватні інвестори висувають пропозиції, які повинні найбільшою мірою відповідати вимогам держави.

Концепція взаємодії державного та приватного секторів, як правило, реалізується в такому порядку: розробка проекту, в рамках якого приватний сектор планує і частково управляє об'єктом інвестицій відповідно до завдань держави; фінансування інвестицій державою, зокрема у формі оплати послуг за використання інфраструктури; укладення довгострокового договору, зміст і структура якого досить різноманітна. Способи і терміни платежу, залежність від якості послуг і певних економічних подій. Розподіл поточних витрат може здійснюватися в договорах по-різному, відповідно цілей і результатів переговорів між партнерами; перехід об'єкта інвестицій після закінчення терміну договору в приватну або державну власність [1].

У рамках взаємодії державного та приватного секторів держава виконує важливу роль, з одного боку, найважливішого користувача послугами, що надаються в рамках проекту, а з іншою – суб'єкта, що встановлює рамкові умови його реалізації. Таким чином, приватно-державне партнерство розглядається як концепція, що дозволяє використовувати ресурси приватного сектора для розвитку інфраструктури, підвищити якість і збільшити обсяг суспільних послуг і позбавити державу від специфічних ризиків, пов'язаних з виконанням проектів.

Говорячи про розвиток взаємодії державного та приватного секторів, слід мати на увазі, що така співпраця може здійснюватися і здійснюється практично в різних видах або формах. Класифікаційними критеріями при їх систематизації виступає ступінь відповідальності, яку держава або приватний сектор беруть на себе за експлуатацію і технічне обслуговування, капітальні вкладення і поточне фінансування, комерційний ризик, а також тим, кому належать активи і тривалістю співпраці.

З економічної точки зору, договір концесії є видозміненим варіантом договору оренди з надмірним імперативним ухилом на захист державних інтересів, жорстко фіксуючи всі ризики на стороні концесіонера.

Слід зазначити, що навіть у тих випадках, коли приватний сектор бере на себе всі обов'язки з експлуатації і фінансуванню, як це відбувається на умовах концесії, виконує він ці обов'язки в рамках правової структури, яка створюється державою. Метою участі держави в створенні такої правової структури є захист споживачів від монопольного ціноутворення, забезпечення проходження санітарних і екологічних норм і застосування механізмів субсидування, які гарантували б доступ до послуг найбільш уразливої частини населення.

Дана класифікація заснована на виділенні особливостей процесу взаємодії і носить організаційний характер, визначаючи перелік дій, які держава передає на виконання підприємницьким структурам.

Форми пропонується розділяти на основі юридичних особливостей оформлення взаємодії державного та приватного секторів.

Державний контракт – це договір поставки товарів, робіт або послуг для забезпечення державних потреб, передбачених у витратах бюджету. Державний контракт складається органами державної влади або уповноваженим органом з фізичними і юридичними лицами.

Договір оренди – форма майнового договору, при якій державна власність передається в тимчасове володіння і користування або в тимчасове користування приватному сектору – орендарю за орендну платню. Наприклад, у сільському господарстві і добувних галузях оплачується тимчасове користування землею або надрами. Включає земельну ренту, амортизацію відсотка за користування матеріальними активами. Плоди, продукція і доходи, одержані орендарем у результаті використання орендованого майна відповідно до договору, є його власністю.

Державно-приватні підприємства є формою сумісного володіння бізнесом, при якій результати діяльності розподіляються між учасниками (державна – підприємництво) пропорційно їх частці в капіталі компанії.

Угода про розділ продукції (УРП) – спеціальний тип договору про організацію спільного підприємства. Звична угода про розділ продукції є договором, укладеним між компанією (підрядчиком) і державним підприємством, яке уповноважує підрядчика провести проектно-будівельні роботи і експлуатацію об'єкта в певних межах відповідно до умов угоди. Повноваження держави ґрунтуються або на володінні ліцензією, наданою відповідно до норм діючого законодавства.

Договір концесії – договір, на основі якого визначаються умови і порядок того, як концедент (державна) передає концесіонеру право на експлуатацію природних ресурсів, об'єктів інфраструктури, підприємств, устаткування. Концедент одержує винагороду у вигляді разових або періодичних платежів.

Література:

1. *Амуниц Д. П.* Государственно – частное партнерство в России / Д. П. Амуниц. – М. : Экономика, 2005. – 310 с.
2. *Антонов В. В.* Методологічні підходи щодо оцінки рівня соціально-економічного розвитку регіонів України / В. В. Антонов // Управління сучасним містом. – 2003. – № 7 – 9. – С. 51–61.
3. *Барнас П.* Государственно-частное партнерство в инновационных системах / П. Барнас. – М. : Экономист, 2005. – 312 с.
4. *Бачаров В. В.* О моделях государственно-частного партнерства в сфере инвестиционной деятельности / В. В. Бочаров. – М. : Дело, 2004. – 284 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.

УДК 351.711(332.122)

А. І. ГОРЕЦЬКИЙ

МЕХАНІЗМИ ІННОВАЦІЙНОГО РОЗВИТКУ РЕКРЕАЦІЙНОЇ СФЕРИ КАРПАТСЬКОГО РЕГІОНУ

Проаналізовано механізми вдосконалення державної політики розвитку рекреаційного туризму на прикладі Карпатського регіону. Визначено механізми інноваційного розвитку рекреаційної сфери та окреслено основні заходи щодо поліпшення економічного стану Карпатського регіону.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, інноваційний потенціал, модернізація, рекреація, розвиток.

This article analyzes the mechanisms of improving public policy development of recreational tourism as an example of the Carpathian region. The mechanisms innovative development of recreational areas and outlines key actions to improve the economic situation of the Carpathian region.

Key words: public policy, government regulation, innovation capacity, modernization, recreation and development.

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

Проблемами управління ресурсами рекреаційного забезпечення займалися І. Сажнева [6], В. Гусев [1], А. Гусев [5], Б. Орлов [4], Т. Маланюк [2] та ін. Особливу увагу дослідники приділяли аналізу системи управління рекреаційною діяльністю, формуванню потреб у рекреації, правовому регулюванню рекреаційних ресурсів.

Метою статті є виявлення та аналіз механізмів інноваційного розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону.

У Карпатському регіоні туризм має потужний потенціал. Але його економічна віддача поки що незначна. Розвиток сфери туризму стримується

недосконалістю нормативно-правової бази, а також методичної, організаційної, юридичної та інформаційної підтримки суб'єктів підприємництва у сфері туризму й курортів; недостатньою ефективністю механізмів державного регулювання та управління підприємствами сфери; незначними обсягами інвестицій у розвиток матеріально-технічної бази туристичної інфраструктури; неефективністю використання рекреаційних ресурсів.

Відомо, що засобом активізації інноваційних процесів у регіоні має виступати регіональна інноваційна політика (РІП), яка поєднує, з одного боку, участь держави в розв'язанні проблем інноваційного розвитку регіонів, а з іншого – владних інституцій регіонів у розв'язанні регіональних проблем, задіявши інноваційний фактор розвитку.

В. Гусев визначає регіональну інноваційну політику (далі – РІП) як складову державної інноваційної політики, логічне продовження науково-технічної політики на регіональний вимір, спрямовану на впровадження центральними та регіональними органами державної влади, а також іншими державними організаціями та їх регіональними структурними підрозділами комплексу скоординованих заходів щодо ініціалізації та інтенсифікації інноваційних процесів у регіональній економіці шляхом використання інноваційного потенціалу регіону, підсилення його залученням науково-технологічного потенціалу країни, а також запровадження комплексу економічних, організаційних, науково-технічних та інших заходів для досягнення сталого розвитку регіону інноваційного характеру. Об'єктами РІП виступають [1, с. 17]:

- інноваційний потенціал регіону в плані його посилення;
- інноваційні процеси в регіональній економіці та, відповідно, задіяні в їх реалізації об'єкти (інноваційні проекти, програми, об'єкти прав інтелектуальної власності тощо);
- ресурси підтримки цих процесів, а також сегменти сфер перебігу цих інноваційних процесів, як-то науково-технологічної, виробничої та сфери споживання. При цьому, сегменти перебігу інноваційних процесів науково-технологічної сфери та сфери споживання можуть перебувати за територіальними межами регіону, наприклад, регіон виступає замовником інноваційної розробки (сегмент науково-технологічної сфери) чи постачальником інноваційного продукту (сегмент сфери споживання).

Суб'єктами РІП виступають центральні та регіональні владні органи, державні організації та їх регіональні структури, які стимулюють генезис інноваційних процесів у регіоні, здійснюють їх координацію та підтримку їх розвитку за визначеними пріоритетними напрямками. Розроблення РІП має спиратися на систему її головних цілей, серед яких основними є такі:

- підвищення конкурентоспроможності регіональних виробництв внаслідок їх інноваційного технологічного оновлення;
- згладжування міжрегіональних диспропорцій на інноваційному шляху їх розвитку;

- збереження оптимального співвідношення між регіональною та галузевою інноваційною політикою уряду;
- пріоритетний інноваційний розвиток регіонів, які мають особливо важливе стратегічне значення для держави і потенціал для перетворення у “поліси економічного зростання”;
- оптимальне використання для інноваційного розвитку природно-ресурсних особливостей регіонів, їх географічного розташування, інфраструктури;
- розвиток внутрішньої та зовнішньої міжрегіональної співпраці [3].

Грунтуючись на викладеному вище та розглядаючи саме в досліджуваному вимірі проблему зміцнення рекреаційного потенціалу Карпатського регіону України, потрібно виходити з того, що основним пріоритетним завданням має стати запровадження на регіональному рівні інвестиційно-інноваційної моделі розвитку, забезпечення подальшого зростання науково-технологічного, інноваційного й людського потенціалу, підвищення конкурентоспроможності даного регіону на внутрішньому й зовнішньому ринках. Окрім того, проблему зміцнення рекреаційного потенціалу Карпатського регіону слід розглядати в контексті євроінтеграційного курсу України. Інтегрування нашої країни в європейські структури вимагає вироблення й реалізації такої моделі взаємовідносин з Карпатським регіоном й управлінням ним, яка б відповідала принципам регіональної рекреаційної політики Європейського Союзу. Значна увага, що приділяється проблемам регіонального розвитку, зменшення регіональних і соціальних диспропорцій у країнах Європейського Союзу є підтвердженням того, що державна регіональна політика взагалі та регіональна рекреаційна політика зокрема, повинна розглядатися як один з найважливіших механізмів забезпечення сталого економічного зростання та суспільної злагоди в Україні [2, с. 65].

Одним з дієвих інструментів щодо стимулювання регіонального розвитку є угоди (контракти) регіонального розвитку. Регіональний контракт дозволяє значною мірою подолати бюджетні обмеження за рахунок поєднання ресурсів регіону – інтелектуальних, фінансових, організаційних – з державними ресурсами. Контракт гарантує, що в межах даного регіону (наприклад, Карпатського) держава буде діяти з урахуванням пріоритетів діяльності регіональної влади і навпаки. Регіональна угода є договором між органами місцевого самоврядування регіонального рівня та урядом держави, що має на меті реалізацію спільної стратегії держави та регіону щодо розвитку території та регулює взаємні зобов'язання та відповідальність щодо вказаних у контракті заходів. Дослідження світового досвіду дало змогу втілити ідею угод щодо регіонального розвитку у ст. 4 та 5 Закону України “Про стимулювання регіонального розвитку” [3, с. 15].

Основна мета запровадження контрактних відносин у відносинах між державою та регіоном полягає в необхідності чітко сформулювати та юридично закріпити пріоритети, в реалізації яких зацікавлені як держава, так і регіон, а також

визначити ресурси, які сторони зобов'язуються направити на реалізацію програм і проектів згідно з виписаними в контракті пріоритетами. Досвід європейських країн свідчить, що при формуванні контракту обом сторонам необхідно намагатися чітко формулювати та максимально звужувати кількість спільних проектів (до трьох – семи) [7].

В Україні, як відомо, порядок підготовки, укладання та виконання угоди щодо регіонального розвитку затверджено постановою Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 751, відповідно до якої, угода щодо регіонального розвитку повинна передбачати:

- спільні заходи центральних і місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації в регіоні державної стратегії регіонального розвитку;
- спільні заходи центральних і місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування з реалізації регіональної стратегії розвитку;
- порядок, обсяг, форми та строки фінансування спільних заходів, визначених сторонами, відповідно до Державного бюджету України та місцевих бюджетів;
- порядок інформування про реалізацію сторонами угоди щодо регіонального розвитку;
- відповідальність сторін угоди за невиконання або неналежне виконання передбачених нею заходів;
- порядок внесення змін до угоди;
- порядок набуття чинності та строк дії угоди.

Серед інноваційних пріоритетів визначальне значення для Карпатського регіону України має запровадження енерго-, ресурсозберігаючих технологій як однієї із базових передумов підвищення конкурентоспроможності регіональної економіки. Запровадження інформаційних, комунікаційних технологій дозволить підняти рівень управління, сприяти посиленню інноваційної активності, поліпшити позиціонування інвестиційних можливостей, рекреаційних послуг регіону в цілому [4, с. 48].

Отже, розв'язання проблеми вибору моделі розвитку національної соціально-економічної системи та її практичне запровадження засобами державної політики стає визначальним фактором соціального прогресу та розбудови держави. Держава регіональна політика в умовах трансформаційних перетворень має бути невід'ємною складовою частиною політики держави, спрямованої на організацію відповідної території держави.

Державна інвестиційна політика – це стрижнева складова державної політики як організуюча, регулятивна та спрямовуюча інституційна субстанція суспільства щодо утвердження сталого інвестиційного розвитку національної економіки, забезпечення її конкурентоспроможності та прогресивних змін технологічної структури і є цілеспрямованою та скоординованою діяльністю органів державної влади загальнодержавного, галузевого, регіонального рівнів для впровадження комплексу заходів, спрямованих на створення системних інституційних, науково-технічних та інших засад, а також запровадження відповідних механізмів їх реалізації

через залучення необхідних інвестиційних, інтелектуальних, інформаційних, матеріально-технічних, організаційних та інших ресурсів (державних і недержавних), для стимулювання генерації та підтримки розвитку інноваційних процесів на всіх рівнях та галузях національної економіки, але з переважною їх державною підтримкою за встановленими законодавством пріоритетними напрямками.

Таким чином, розглядаючи проблему зміцнення рекреаційного потенціалу Карпатського регіону України, потрібно виходити з того, що основним пріоритетним завданням має стати запровадження на регіональному рівні інвестиційно-інноваційної моделі розвитку, забезпечення подальшого зростання науково-технологічного, інноваційного й людського потенціалу, підвищення конкурентоспроможності даного регіону на внутрішньому й зовнішньому ринках. Окрім того, досліджувану проблему слід розглядати в контексті євроінтеграційного курсу України. Інтегрування нашої країни в європейські структури вимагає вироблення й реалізації такої моделі взаємовідносин з Карпатським регіоном й управління ним, яка б відповідала принципам регіональної рекреаційної політики Європейського Союзу. Зарубіжні стандарти переносяться на наш реальний процес діяльності і слугують певним орієнтиром на майбутнє. Слід взяти до уваги, що досягнутий рівень розвитку рекреації в окремих країнах світу є досягненням відповідної економічної системи господарювання, яка формувалась протягом тривалого часу. Тому зарубіжні приклади можуть бути використані як перспективні щодо розвитку і становлення ринкових відносин у нашій державі.

Література:

1. Гусев В. О. Державна інноваційна політика як засіб розвитку національної економіки : навч. посіб. / В. О. Гусев. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 60 с.
2. Маланюк Т. Туристично-рекреаційний комплекс Прикарпаття: його стан і перспективи розвитку / Т. Маланюк. – Івано-Франківськ : Карпати, 2002. – 118 с.
3. Менеджмент в сфері услуг / под ред. д.э.н., проф. С. Ф. Поважного, д.э.н., проф. В. В. Дорофиевко. – Донецк : ВИК, 2004. – 824 с.
4. Орлов Б. В. Правові проблеми визначення понять курортних, лікувально-оздоровчих і рекреаційних територій / Б. В. Орлов // Підприємництво, господарство і право. – 2000. – № 5. – С. 48–50.
5. Охріменко А. Г. Особливості функціонування рекреаційного комплексу в умовах сталого розвитку / А. Г. Охріменко // Регіональна економіка. – 2006. – № 2. – С. 224–228.
6. Сажнева І. М. Шляхи вдосконалення рекреаційної територіальної і функціональної структури Запорізького Приазов'я / І. М. Сажнева // Туристично-краєзнавчі дослідження. – Вип. 2. – К. : Кармаліта. – 1999. – С. 434–446.
7. Яцук Н. В. Механізм впровадження рекреаційної моделі регіонального розвитку / Н. В. Яцук // Держава та регіони. – 2007. – № 2. – С. 124–131.

Надійшла до редколегії 16.01.2014 р.

УДК 351.334

К. Я. КУЧЕРЯВА

ДЕРЖАВНИЙ ВПЛИВ НА РОЗВИТОК ПРОЦЕСІВ КООПЕРАЦІЇ В АГРОПРОМИСЛОВОМУ КОМПЛЕКСІ НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ

Виявлено основні тенденції розвитку кооперативного руху в агропромисловому комплексі України. Установлено, що активна державна підтримка є визначальною умовою активізації кооперативних процесів в аграрному секторі в сучасних умовах.

Ключові слова: кооперація, сільськогосподарський обслуговуючий кооператив, сільськогосподарський виробничий кооператив.

The main tendencies of development of cooperative movement in agro-industrial complex of Ukraine are revealed. It is established that active state support is defining condition of activization of cooperative processes in agrarian sector in modern conditions.

Key words: cooperation, agricultural serving cooperative, agricultural production cooperative.

Україна – це вагомий учасник на ринку сільськогосподарської продукції зі значним потенціалом для нарощування обсягів її виробництва. Як зазначає міністр аграрної політики та продовольства М. Присяжнюк, “Україна, за висновками міжнародних експертів, є однією з п’яти країн, що мають можливості для рішучого прориву в розвитку агропромислового комплексу” [7]. У контексті реалізації Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” Президента України В. Януковича, Міністерством аграрної політики та продовольства розроблено проект “Рідне село”, метою якого визначено системне вирішення соціально-економічних проблем села й залучення до економічних процесів дрібних селянських господарств. Дієвим інструментом вирішення окреслених завдань визначено кооперацію. Сьогодні об’єктивно вимагає відродження кооперації, активних пошуків нових організаційних форм кооперативного співробітництва виробничих і обслуговуючих структур АПК України. Створені на кооперативних засадах організаційні структури виробництва під впливом планово-адміністративних методів господарювання набули одержавленого, централізовано-командного характеру діяльності, що призвело до деформування соціально-економічної суті кооперації. Особливої актуальності набуває розвиток кооперативного руху та наповнення його новим економічним та соціальним змістом.

Вагомий внесок у розвиток теорії кооперації в нашій країні зробили економісти-аграрники, насамперед: М. Аліман, В. Апопій, С. Бабенко, В. Гончаренко,

Ф. Горбонос, В. Дієсперов, В. Зіновчук, М. Малік, П. Саблук, А. Пантелеймоненко та ін. Механізми державного впливу на розвиток кооперативного руху стали об'єктом дослідження науковців: В. Бабаєва, О. Могильного та Н. Ставівки. Учені наголошують, що, зважаючи на умови формування вітчизняного АПК (історичний досвід, ментальність населення, ресурсний потенціал, умови сільськогосподарської діяльності тощо) та кращий світовий досвід, кооперація має стати для вітчизняного аграрного сектора засобом виходу на якісно новий рівень функціонування. Серед чинників, котрі стримують кооперативні процеси в АПК, виокремлюють: недостатню підтримку з боку держави сільськогосподарських кооперативів [5]; тривале зволікання з вирішенням проблеми усунення протиріч у законодавчій базі; ігнорування проблеми доступу дрібних товаровиробників до аграрного ринку, тобто питання “посередництва” [16]; нерозвиненість кредитної кооперації; низький професійний рівень управлінського персоналу сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів [5]; низьку ефективність функціонування існуючого механізму сільськогосподарської кооперації [21]; низький рівень поінформованості людей щодо особливостей функціонування кооперативів. Та попри вказані проблеми, більшість експертів схиляється до думки, що поступове їх розв’язання дасть змогу створити необхідні умови для ефективної роботи дрібних та середніх сільгоспвиробників, включити вироблене у фермерських і селянських господарствах до маркетингового ланцюга [19], забезпечити їх просування на оптові й роздрібні ринки та наповнити внутрішній ринок вітчизняною продукцією.

Незважаючи на значну кількість наукових публікацій, не всі теоретичні й прикладні проблеми розвитку сільськогосподарської кооперації заходами державного впливу достатньою мірою вивчені, що і обумовлює актуальність проблем для подальшого їх опрацювання.

Метою даної статті є дослідження основних тенденцій розвитку кооперативного руху в агропромисловому комплексі України на сучасному етапі та визначення ролі держави в процесі активізації зазначених процесів.

Вітчизняні вчені, досліджуючи сутність поняття “кооперація”, наголошують на таких ключових моментах у його розумінні як об’єднання зусиль у вирішенні певної проблеми та особливі організаційно-правові форми [13; 17]. Тому вважаємо за доцільне ґрунтовніше зупинитися на сутності складових даної категорії.

Чисельність залучених до кооперативного руху в різних секторах економіки світу становить майже 1 млрд чоловік, а це – сьома частина населення кулі. Кооперативи активно розвиваються більш ніж у 100 країнах. В Європі кооперація забезпечує основні канали збуту продукції, зокрема в Скандинавії – 70 %, в Нідерландах – 65 %, у Німеччині та Франції – 52 – 55 %. [11]. В Україні діє 851 обслуговуючий кооператив, при тому що потреба у створенні додатково становить 12 176 сільськогосподарських кооперативів, з них: виробничих – майже 2 200 і обслуговуючих 9 770. Обумовлено це тим, що досить значна частка в загальному виробництві належить господарствам населення, зокрема 76 % яловичини, 56 – свинини, 18 – м’яса птиці і 78 % молока. І саме кооперативи покликані включити їх до економічного обороту [18].

Тож Україна суттєво відстала від світової практики кооперації. Адже її становлення відбувалося безсистемно, виходячи із поточної ситуації. За даними Національного інституту стратегічних досліджень протягом останнього десятиліття кількість сільськогосподарських кооперативів невинно скорочується, тенденція змінилась тільки в 2011 р., і то лише стосовно обслуговуючих кооперативів (рисунок). Слід зазначити, що із прийняттям постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів” від 9.03.2011 р. № 272, якою затверджено Порядок використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки СОК, їхня кількість у 2011 р. зросла до 774 одиниць [4]. Погоджуємося з думкою голови Союзу сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів України І. Томичем, що наголошує на стрибкоподібному характері розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації. Експерт виділяє три етапи (табл.).

Можемо констатувати, що зростання чи спад активності у сфері кооперативного розвитку на пряму залежить від обсягу й глибини державного втручання. На визначальній ролі регуляторного впливу держави на розвиток сільськогосподарської обслуговуючої кооперації наголошує і В. Бабаєв [6].

Зазначимо, що на тлі відсутності підтримки на державному рівні відбувається постійне скорочення кількості виробничих сільгоспокооперативів.

Після прийняття Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію” у 1997 р. законодавча база у сфері сільськогосподарської кооперації значно розширилася та вдосконалилась. Наказом Міністерства аграрної політики було затверджено “Програму становлення і розвитку сільськогосподарських кооперативів як неприбуткових організацій” (2000 р.); Указами Президента України “Про заходи щодо забезпечення формування та функціонування аграрного ринку” й “Про заходи щодо розвитку кооперативного руху та посилення його ролі в реформуванні економіки на ринкових засадах” (2000 р.) було затверджено основні економічні засади становлення кооперації в Україні; розроблено Концепцію розвитку національного кооперативного руху (2000 р.). Основні принципи діяльності усіх кооперативних організацій визначено у Законі України “Про кооперацію” (2003 р.) [3]. Загалом кооперативні відносини у сільському господарстві регламентуються нормами трьох груп законодавчих актів: загальне (дія якого поширюється на всіх суб’єктів господарювання), галузеве (земельне, аграрне тощо) та спеціальне (кооперативне, зокрема аграрно-кооперативне) законодавство.

Законодавче забезпечення сприяло згуртуванню кооперативів та їх об’єднанню, формуванню національної системи кооперативних організацій. У результаті в 1998 р. частина обслуговуючих товариств об’єдналися в Національну спілку сільськогосподарських кооперативів України (НССКУ). А в 2001 р. НССКУ виступила однією із засновниць Національного кооперативного альянсу України разом із Укоопспілкою та Національною асоціацією кредитних спілок. Та попри досить сформовану законодавчу базу потенціал розвитку сільськогосподарської кооперації не було реалізовано.

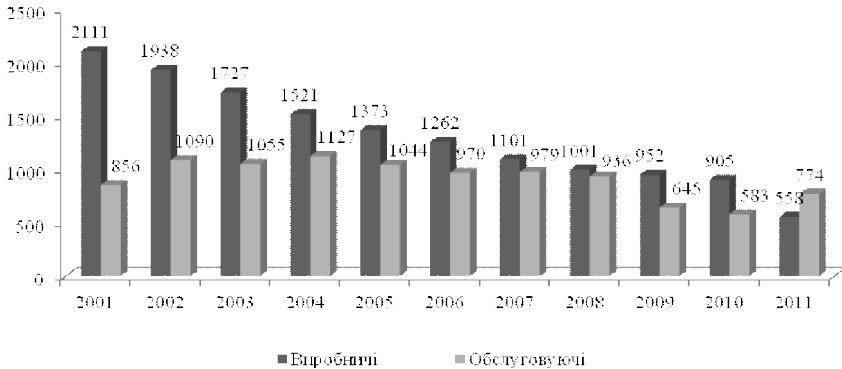


Рисунок. Динаміка кількості сільськогосподарських кооперативів в Україні за 2001 – 2011 рр., од.

Таблиця
Основні етапи розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації за роки незалежності України

Етапи	Характеристика етапу
1-й етап (1993 – 1995 рр.)	У грудні 1993 року створено перший СОК. У 1996-1997 рр. був спад у розвитку СОК
2-й етап (1998 – 2001 рр.)	Друга хвиля розвитку СОК. Цьому сприяло прийняття ЗУ “Про сільськогосподарську кооперацію» (1997 р.) та Указу Президента України № 1529/99 “Про невідкладні заходи щодо прискорення реформування аграрного сектора економіки”. З 2001 року знову починається спад у розвитку СОК
3-й етап (починається з 2009 р.)	Прийняття “Державної цільової програми розвитку сільськогосподарчих обслуговуючих кооперативів до 2015 року”, якою було передбачено виділення 90 млн гривень на підтримку СОК (відшкодування утвореним сільгоспокооперативам 90% вартості придбаних технічних ресурсів. Як результат – зростання кількості сільгоспокооперативів. У 2010 році через відсутність державної підтримки відбувся черговий спад. І вже 2011 рік характеризується черговим зростанням кількості СОК, що обумовлено підтримкою регіональних органів влади, виділенням коштів з обласних бюджетів [20]

Однією з ключових причин такої ситуації було зволікання з вирішенням питання щодо визначення на законодавчому рівні СОК як неприбуткових організацій. Неузгодженість норм Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію”, що визначав обслуговуючі кооперативи як організації, що не ставлять за мету отримання прибутку та Податкового кодексу, згідно з яким обслуговуючий кооператив не внесено до переліку неприбуткових установ та організацій, і він оподатковується на загальних підставах [5], призводила до подвійного оподаткування: членів обслуговуючого кооперативу, а також наданих ним послуг. Серйозна спроба усунути це протиріччя була ще в 2009 р. Тоді на

розгляд Верховної Ради України було подано законопроект № 4563 “Про внесення змін в деякі закони України з питань діяльності неприбуткових організацій”. Законопроект не підтримали [8]. У результаті тривалої й кропіткої роботи наприкінці 2012 р. маємо суттєво доопрацьований Закон України “Про сільськогосподарську кооперацію” [1]. Закон визначає типи та види кооперативів; містить положення про умови їх діяльності; чітко й однозначно вказує, що СОК є неприбутковими організаціями; декларує державну підтримку СОК. Так, у Законі зазначено, що примірні статuti сільськогоспкооперативів розробляються центральним органом виконавчої влади, а державна підтримка СОК здійснюється відповідно до державних і регіональних програм за рахунок державного і місцевих бюджетів. Згідно із законом СОК-ви не є власниками виробленої сільськогосппродукції. Власниками є його члени. Надходження, одержані СОК-ом від збуту (продажу) сільськогосппродукції за дорученням членів цього кооперативу, не є його доходами. Дохід кооперативи формують за рахунок наданих ними послуг при збуті сільськогосппродукції; коштів або майна у вигляді пасивних доходів, субсидій з державного або місцевого бюджетів. У минулій редакції закону було записано, що кооперативи мають право надавати послуги третім особам. Причому їх розмір може становити 20 % від загального обсягу діяльності кооперативів. Це викликало багато непорозумінь. Було незрозуміло, чи можуть за таких обставин СОК залишатися неприбутковими організаціями. Згідно з оновленим законом кооператив надає послуги тільки своїм членам. Така норма діє в багатьох країнах світу, в тому числі і в ЄС [10]. Зазначимо, що нова редакція Податкового кодексу звільняє від податку кошти, що повертаються члену СОК унаслідок надлишково сплаченої ним вартості послуг, наданих кооперативом (ст. 165.1.48) [2]. Тож, як бачимо, закон суттєво доопрацьовано по ряду пунктів.

Відмітимо, що виробнича кооперація не набула в Україні такого розвитку, як обслуговуюча. Провідний учений у сфері сільськогосподарської кооперації В. Зіновчук зазначає “Стереотипи тоталітарного минулого вплинули на те, що в рамках даного закону (мається на увазі Закон України “Про сільськогосподарську кооперацію”) була також передбачена можливість створення так званих “сільськогосподарських виробничих кооперативів”. Вони являють собою певним чином модифіковані колективні сільськогосподарські підприємства і є за своєю суттю псевдокооперативами” [14]. Національний інститут стратегічних досліджень при Президентові України основною причиною зниження кількості виробничих сільськогоспкооперативів визнав неможливість використовувати найману працю, що передбачено кооперативними принципами, закріпленими у законодавстві. Як наслідок, кооперативу важко реагувати на ринкову кон’юнктуру, зменшуючи чисельність працівників при низькому попиті та наймаючи додаткову робочу силу при зростанні ринку. У результаті – кооператив часто позбавляється перспектив подальшого існування і, як правило, або припиняє свою діяльність, або відбувається його реорганізація в певний вид господарського товариства [5]. Питання ролі й місця виробничих кооперативів у вітчизняному АПК, на нашу думку, має

дискусійний характер і вимагає окремого глибокого й всебічного вивчення. Та все ж ті виробничі кооперативи, котрі функціонують сьогодні не повинні лишатись поза увагою держави, а досвід їх роботи має обов'язково враховуватись при розробці стратегії розвитку національного кооперативного руху.

Щодо організаційно-правових форм сільськогосподарської кооперації, то Закон України “Про сільськогосподарську кооперацію” визначає не тільки поняття сільськогосподарського кооперативу та його видів, а й сільськогосподарської кооперації (розділ I, ст. 1). Це передбачає можливість створення не лише низових сільськогосподарських кооперативів (горизонтальна кооперація), а також і таких організаційно-правових форм кооперації, як кооперативні об'єднання. Погоджуємося з висновками Я. Гаєцької-Колотило про те, що сучасними організаційно-правовими формами сільськогосподарської кооперації в Україні виступають сільськогосподарські кооперативи та їх об'єднання [9]. Затверджений наказом Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої кооперації Державний класифікатор України “Класифікація організаційно-правових форм господарювання” ДК002:2004 (№ 97 від 28.05.2004 р.), що визначає основні форми господарювання, також виділяє такі об'єкти організаційно-правових форм господарювання як сільськогосподарський кооператив (3.3.5), сільськогосподарський виробничий кооператив (3.3.5.1), сільськогосподарський обслуговуючий кооператив (3.3.5.2) та об'єднання підприємств (юридичних осіб, 3.5) [12].

Згідно із Законом України “Про сільськогосподарську кооперацію”, за цілями, завданнями і характером діяльності сільськогосподарські кооперативи поділяються на обслуговуючі та виробничі.

Сільськогосподарський виробничий кооператив – це сільськогосподарський кооператив, який утворюється шляхом об'єднання фізичних осіб, які є виробниками сільськогосподарської продукції, для провадження спільної виробничої або іншої господарської діяльності на засадах їх обов'язкової трудової участі з метою одержання прибутку.

Сільськогосподарський обслуговуючий кооператив – це сільськогосподарський кооператив, що утворюється шляхом об'єднання фізичних та/або юридичних осіб – виробників сільськогосподарської продукції для організації обслуговування, спрямованого на зменшення витрат та/або збільшення доходів членів цього кооперативу під час провадження ними сільськогосподарської діяльності та на захист їхніх економічних інтересів.

У свою чергу обслуговуючі кооперативи, залежно від виду діяльності поділяються на переробні, заготівельно-збутові, постачальницькі тощо. У разі поєднання кількох видів діяльності утворюються багатофункціональні кооперативи. Наразі немає офіційно визначеної статистичної форми, що надавала хоча б найпростішу інформацію стосовно сільськогоспкооперативів, їх чисельності, виду діяльності, кількості членів тощо. Частково дана інформація оприлюднюється Міністерством аграрної політики та продовольства і на офіційних сайтах облдержадміністрацій.

Наявні дані свідчать, що лідерами за кількістю створених кооперативів є Житомирська (105), Вінницька (83), Івано-Франківська (72) області та АР Крим (64). До слова, в переважній більшості областей і АР Крим затверджені та діють програми, спрямовані на підтримку розвитку сільськогосподарських кооперативів. Нами не було знайдено відомостей про зазначені програми у Львівській, Миколаївській, Тернопільській, Харківській та Хмельницькій областях (хоча не виключено, що вони наявні, але не висвітлені на офіційних сайтах, ЗМІ). У деяких областях кооперативи створюються за сприяння міжнародних благодійних організацій. Найбільшого поширення здобули багатофункціональні обслуговуючі кооперативи. Ще одна особливість – у Вінницькій, Волинській, Дніпропетровській, Запорізькій, Кіровоградській, Львівській, Херсонській, Черкаській, Чернігівській областях одним з основних напрямів створення і діяльності СОК визначено молочарський. Тобто величезна потреба є в кооперативах із заготівлі молока, у тому секторі, що формує одну з найбільших частин доходності селян.

Згідно з історичним досвідом, кооперативи у своєму розвитку проходять три основні стадії. На першій зароджується кооперативний рух, відбувається поширення кооперативної ідеї. На другій – до процесу розвитку кооперації втручається держава, яка намагається правовими нормами та адміністративним впливом його врегулювати, поставити під свій контроль і нагляд. У цей період з'являється кооперативне законодавство, яке регулює створення та діяльність кооперативів. Третя стадія характеризується масовим кооперативним рухом, якому притаманні самостійність, самодіяльність, незалежність [15]. На нашу думку, Україна наразі проходить другу стадію розвитку кооперації, стадію активної позиції держави. Про це свідчать: прийняття вдосконаленого Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію”; прийняття постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для підтримки сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів”; розробка стратегії “Рідне село”; створення Мінагрополітики навчально-практичних центрів розвитку сільських територій при 19 навчальних закладах аграрного спрямування, у яких селяни можуть отримали більш повну інформацію щодо створення сільгоспокооперативів [22]. Проте кооперативний рух тільки набирає обертів і ще тривалий час потребуватиме сприяння з боку держави.

Дослідивши динаміку розвитку кооперативного руху в аграрному секторі економіки України, виявлено, що вона є досить залежною від рівня державної підтримки та досконалості нормативно-правового супроводу цих процесів. Серед основних тенденцій розвитку сільськогосподарської кооперації визначальними протягом останнього десятиліття були: стабільне скорочення кількості виробничих кооперативів; поява передумов для розширення мережі обслуговуючих кооперативів; підвищення регулюючої ролі держави при вирішенні протиріч в момент “зіткнення” інтересів кооперації з інтересами великого капіталу. Разом з тим дискусійним дотепер лишається питання щодо ролі держави стосовно подальшого розвитку виробничих кооперативів та пошук напрямів удосконалення

системи моніторингу розвитку процесів кооперації на різних рівнях управління, що і стане предметом наших подальших розвідок.

Література:

1. Про внесення змін до Закону України “Про сільськогосподарську кооперацію” : Закон України від 20.11.2012 р. № 5495-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/469/97-%D0%B2%D1%80>.

2. Про внесення змін до Податкового кодексу України щодо врегулювання окремих питань оподаткування : Закон України від 02.10.2012 р. № 5412-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/5412-17/paran74#n74>.

3. *Абрамова І. В.* Фінансовий аспект державної підтримки формування та діяльності сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів [Електронний ресурс] / І. В. Абрамова // Вісник Житомирського національного агроекологічного університету. – 2012. – № 1 (30). – Т. 2. – Режим доступу : http://www.znau.edu.ua/visnik/2012_1_2/33.pdf.

4. Аналітична доповідь. Організаційно-економічні інструменти державної аграрної політики в Україні [Електронний ресурс]. – К. : НІСД, 2012. – С. 17. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/content/articles/files/1219_dop-de6e9.pdf.

5. Аналітична записка. Щодо першочергових напрямів підтримки розвитку сільськогосподарської кооперації в Україні [Електронний ресурс]. – К. : НІСД, 2012. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/817>.

6. *Бабаєв В. Ю.* Технологія державного регулювання розвитку сільськогосподарської обслуговуючої кооперації [Електронний ресурс] / В. Ю. Бабаєв // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2011. – № 2 (40). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/apdu/2011-2/doc/2/02.pdf>.

7. Виступ міністра аграрної політики та продовольства М. Присяжнюка на прес-конференції в ІА “Укрінформ” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua/node/6851>.

8. “ВР скасувала законопроект про визнання сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів неприбутковими організаціями” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/rus/news/politics/vr..>

9. *Гаєцька-Колотило Я. З.* Організаційно-правові форми сільськогосподарської кооперації в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.06 “Земельне право; аграрне право; екологічне право; природноресурсове право” / Я. З. Гаєцька-Колотило. – К., 2003. – 22 с.

10. *Гриценко М.* Сільська кооперація чекає на лояльні податки [Електронний ресурс] / М. Гриценко. – Режим доступу : <http://pravda.ks.ua/interview/19332-mikola-gricenosilska-kooperaciya-chekaye-na.html>.

11. *Гриценко М.* Чому в Україні не розвиваються сільськогосподарські кооперативи [Електронний ресурс] / М. Гриценко. – Режим доступу : <http://galinfo.com.ua/news/108592.html>.

12. Державний класифікатор України ДК 002:2004 “Класифікація організаційно-правових форм господарювання”: наказ Державного комітету України з питань технічного регулювання та споживчої політики “Про затвердження національних стандартів України, державних класифікаторів України, національних змін до міждержавних стандартів, внесення зміни до наказу Держспоживстандарту України від 31.03.2004 р. № 59 та скасування нормативних документів” від 28.05.2004 № 97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.

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

14. *Зіновчук В. В.* Організаційно-правові засади становлення сільськогосподарської кооперації в Україні [Електронний ресурс] / В. В. Зіновчук // Вісник Житомирського національного агроекологічного університету. – 2012. – № 1 (30). – Т. 2. – Режим доступу : http://www.znau.edu.ua/visnik/2012_1_2/index.htm.

15. *Коверзнев В. О.* Розвиток виробничої кооперації в Україні: історико-правовий аспект [Електронний ресурс] / В. О. Коверзнев // Право та управління. Електронне наукове фахове видання. – 2011. – № 3. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/prtup/2011_3/zmist.html.

16. *Малік М. Й.* Проблемні питання розвитку кооперації та інтеграційних відносин в АПК [Електронний ресурс] / М. Й. Малік // Економіка АПК. – 2010. – № 3. – С. 7. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/e_apk/2010_3/10_03_01.pdf.

17. *Пантелеймоненко А. О.* До питання про визначення сутності понять “кооперація” та “кооператив” у працях представників світової кооперативної думки [Електронний ресурс] / А. О. Пантелеймоненко // Історія народного господарства та економічної думки України. – 2005. – Вип. 37-38. – С. 300. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua:8080/dspace/handle/123456789/9339>.

18. *Присяжнюк М.* В Україні існує потреба у створенні 12 176 сільськогосподарських кооперативів [Електронний ресурс] / М. Присяжнюк. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/rus/news/economic>.

19. Стратегічна ініціатива // Газета “Рідне село” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ridneselo.com/node/374>.

20. *Томич І.* Розвиток сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів – магістральний шлях для АПК України [Електронний ресурс] / І. Томич. – Режим доступу : <http://agroconf.org/content>.

21. *Фінашина Г. В.* Економічна оцінка досконалості механізму сільськогосподарської кооперації [Електронний ресурс] / Г. В. Фінашина // Вісник Харківського НАУ ім. В. В. Докучаєва, серія “Економічні науки”. – 2011. – № 5. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

22. Цього року ще понад 8 тисяч голів сільських та селищних рад навчатимуться створювати сільгоспокооперативи [Електронний ресурс] / Урядовий портал. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 351

С. В. ПОПОВА

**СОЦІАЛЬНЕ ПАРТНЕРСТВО ТА АУТСОРСИНГ
ЯК НАПРЯМИ ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ
НАДАННЯ СОЦІАЛЬНИХ ПОСЛУГ В УКРАЇНІ**

Розглянуто поняття та зміст соціальних послуг, визначено напрями вдосконалення нормативно-правової бази щодо надання соціальних послуг, створення конкурентного середовища на даному ринку, а також розвитку соціального партнерства в соціальній сфері.

Ключові слова: соціальна послуга, ефективність, ринок, інститути, соціальне партнерство, аутсорсинг, держава, механізм.

The concept and meaning of social services, the directions of improvement of the legal framework for the provision of social services, the creation of a competitive environment in the market and the development of social partnership in the social sphere.

Key words: social service, efficiency, market institutions, social partnership, outsourcing, the state, mechanism.

Соціальна спрямованість нового етапу інституційних та економічних перетворень в Україні вимагає детального розгляду питань, пов'язаних з інституціоналізацією ринку соціальних послуг, які відносяться до компетенції органів влади. При цьому зміна інституційної складової функціонування даної сфери є найважливішим кроком до досягнення нової якості розвитку відносин між владою і суспільством. У зв'язку з цим виникає питання співвідношення ринкових і державних основ у наданні соціальних послуг. При цьому серед представників різних наукових напрямів існує розуміння того, що сам інститут соціальних послуг на початку третього тисячоліття потребує істотних змін, пов'язаних, насамперед, з глобалізацією, активним розвитком інформаційного суспільства та необхідністю впровадження нових сучасних форм і методів державного управління. Між тим, напрями цих змін, а також механізми їх впровадження, особливо в пострадянських суспільствах є предметом численних наукових дискусій та обговорення.

Варто відзначити, що проблемі взаємодії державних інститутів і суспільства, зокрема в контексті надання соціальних та управлінських послуг, приділяється велика увага в науці державного управління. Так, дані питання активно розглядаються в працях таких вітчизняних авторів, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, Н. Гнидюк, А. Гошко, В. Дзюндзюк, В. Долечек, Р. Калюжний, І. Коліушко, О. Крутій, О. Машков, Н. Мельтюхова, Н. Нижник, С. Сьрьогін, В. Солових, В. Цветков, Ю. Шаров та ін. Проте до теперішнього часу проблеми

функціонування ринку соціальних послуг (виробництва, розподілу, обміну та споживання), їх роль у суспільному відтворенні недостатньо досліджені в якості самостійного об'єкта науки державного управління. Не відповідає значущості проблеми і увага науковців до дослідження інституціональних аспектів функціонування даного ринку.

Таким чином, метою статті є обґрунтування теоретичних засад і визначення практичних напрямів модернізації ринку соціальних послуг в Україні.

Слід відзначити, що протягом усіх років незалежності України в наукових і державноуправлінських колах точиться дискусія щодо сутності змісту та особливостей надання соціальних послуг. При цьому ця дискусія не закінчилася навіть у зв'язку з ухваленням Закону України “Про соціальні послуги”, в якому зазначено, що “соціальні послуги – це комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем” [9].

Значна кількість науковців при цьому [4; 7; 11] не погоджується з даним визначенням, апелюючи до міждержавного стандарту “ГОСТ 30335-95 Послуги населенню”, який діє в Україні з середини 1990-х рр. Послуга в цьому стандарті визначається як “результат безпосередньої взаємодії виконавця і споживача, а також власної діяльності виконавця щодо задоволення потреби споживача” [12]. За функціональним призначенням послуги, що надаються населенню, поділяються на матеріальні та соціально-культурні. Матеріальна послуга при цьому відзначається, як послуга із задоволення матеріально-побутових потреб споживача послуг. Соціально-культурна послуга – як послуга із задоволення духовних, інтелектуальних потреб і підтримка нормальної життєдіяльності споживача. У примітці додатково пояснюється, що соціально-культурна послуга забезпечує підтримання та відновлення здоров'я, духовний і фізичний розвиток особистості підвищення професійної майстерності. До соціально-культурних послуг можуть бути віднесені медичні послуги, послуги культури, туризму, освіти тощо. Таким чином, останнє визначення значно розширює зміст поняття “соціальна послуга”, додаючи до них окрім допомоги соціально незахищеним верствам послуги у сфері освіти, медицини тощо.

Великий економічний словар містить таке визначення: “соціальні послуги – це послуги з надання соціальної допомоги дітям, людям похилого віку та спеціальним категоріям осіб з обмеженими можливостями догляду за собою” [2]. При цьому стверджується, що ці послуги надаються державними чи приватними організаціями із забезпеченням проживання (притулками для сиріт, інтернатами та гуртожитками для дітей, виправними будинками для неповнолітніх правопорушників, будинками для престарілих, а також для осіб з фізичними та розумовими вадами тощо) або без забезпечення проживання (консультації, піклування, допомога біженцям, працевлаштування, задоволення прохань про допомогу та аналогічні послуги, що надаються окремим особам і сім'ям на дому або в інших місцях).

Таким чином, до соціальних послуг також відносяться послуги щодо працевлаштування, консультативні послуги. У той же час підкреслюється, що такі послуги можуть надаватися недержавними організаціями.

Беручи до уваги сучасні західні державноуправлінські концепції, автори “Енциклопедії державного управління” вводять у науковий обіг загальне поняття “послуги населенню”, виділяючи серед них державні, адміністративні, муніципальні та соціальні послуги.

Отже, під державними розуміються послуги, що надаються органами державного управління суспільству та окремим його членам для задоволення їх потреб, гарантованих громадянам демократичної, соціальної і правової країни її конституцією [6, с. 446]. Надання державних послуг, як зазначається в Енциклопедії, пов’язано з діяльністю апарату державної служби, а їх функціональна спрямованість і перелік залежить від нормативно-законодавчого закріплення.

Адміністративні послуги представляють собою різновид державних послуг, пов’язаних з нормативно-юридичним оформленням, реєстрацією і супроводом діяльності нових організацій, рухів, груп.

Муніципальні послуги – це послуги, які надаються населенню органами місцевого самоврядування та комунальними підприємствами. Вони відрізняються від державних тим, що пов’язані із вирішенням питань і задоволенням потреб, які перебувають у площині відповідальності органів місцевого самоврядування.

Соціальні послуги, як відзначається в Енциклопедії, не мають прямого економічного, фінансового або матеріального виміру та пов’язані безпосередньо із соціальною сферою суспільства [6, с. 448].

Соціальна сфера суспільства, визначається як система життєдіяльності суспільства, яка включає такі складові (підсистеми): систему відтворення, функціонування та розвитку (задоволення) соціальних інтересів людей, соціальних груп, їх соціальних цінностей (передусім соціальної справедливості), забезпечення їх соціальної безпеки (через політику доходів, систему оплати праці, соціальне страхування, соціальний захист, пенсійне забезпечення, соціальну допомогу тощо); соціальну структуру суспільства і передусім соціальні (соціально-класові, соціально-трудова, сімейно-шлюбні та інші) відносини; установи і підприємства соціальної інфраструктури, спрямовані на надання соціальних послуг (медичних, освітніх, культурних, побутових тощо) [5, с. 562].

Таким чином, узагальнюючи наведені визначення, можна зазначити, що соціальні послуги – це послуги, які не мають прямого економічного або фінансового виміру, сприяють задоволенню духовних, інтелектуальних потреб і підтримці нормальної життєдіяльності громадян, задоволенню їх соціальних інтересів, забезпеченню соціальної безпеки, розвитку соціальних відносин, і які можуть надаватися як державними, так і комунальними, громадськими і приватними установами.

Якісне надання соціальних послуг має неабияке значення в XXI ст. Для сучасного соціально-економічного розвитку характерні два основних

цивілізаційних тренда – прискорення інформаційного розвитку і глобалізація економічних і соціальних інститутів [14]. Наслідком цих світових трендів стала зміна сформованої ієрархії факторів виробництва у бік лідерства висококваліфікованої творчої праці, інтелекту людини, її здатності відтворювати нові продукти, що змінюють вигляд економіки. Ця тенденція буде відображатися на ринку соціальних послуг через зростання обсягу надання послуг, спрямованих на накопичення людського капіталу [8]. При цьому слід погодитися, що проблеми глобалізації в багатьох країнах негативно відбиваються на функціонуванні світового ринку соціальних послуг, приводячи до його нестабільного розвитку [13].

За таких умов на перший план виходить активна позиція держави і розуміння необхідності посилювати свій вплив на розвиток ринку соціальних послуг. У той же час варто відзначити, що соціальні послуги відносяться до суспільних благ, тобто ринок соціальних послуг діє в тій частині економічного простору, що відноситься до суспільного сектора економіки. Ринок соціальних послуг через свою “соціальність” має специфічні особливості у виробництві, а також внутрішніх і зовнішніх ефектах. При цьому порівняння особливостей функціонування національного та регіонального ринків соціальних послуг доводить, що принципових відмінностей між регіональним і національним ринками соціальних послуг не існує, адже національний ринок соціальних послуг складається з регіональних та місцевих ринків соціальних послуг, а основним постачальником і ініціатором виробництва соціальних послуг на цих ринках виступає держава.

Аналіз наукових досліджень [1; 16] дозволяє зазначити, що в сучасних умовах можна виділити три основні види механізмів функціонування ринку соціальних послуг:

1) неринковий (інституційний) механізм надання гарантованого набору соціальних послуг на рівні держави та місцевого самоврядування (пріоритет інтересів держави);

2) ринковий механізм узгодження інтересів безпосередніх надавачів і споживачів з надання соціальних послуг (пріоритет “конкурентноздатних споживачів”);

3) змішаний механізм, що передбачає поєднання ринкового механізму, інституційного механізму (державного регулювання) і соціального партнерства (прагнення до узгодження інтересів всіх суб’єктів) [7].

Між тим, ринок соціальних послуг знаходиться в постійному конфлікті інтересів, що виникають між його суб’єктами. Базою конфлікту економічних інтересів надавачів і споживачів на ринку соціальних послуг є система суперечностей, які існують на ринку: економічні інтереси окремого індивідуума, суспільства і держави нерівнозначні. Між тим, основою, яка об’єднує сегменти економічних інтересів суб’єктів ринку соціальних послуг, є зацікавленість у сталості соціально-економічного розвитку як країни в цілому, так і окремої території.

Збалансованість економічних інтересів суб'єктів ринку соціальних послуг виступає обґрунтуванням еволюційного вирішення питання реалізації інтересів усіх зацікавлених сторін саме за допомогою інституту соціального партнерства. Реалізація принципів соціального партнерства є бажаним варіантом і розумним способом цивілізованого вирішення суперечностей.

Систему відносин соціального партнерства на ринку соціальних послуг можна назвати “квадратизмом”, оскільки тут задіяні чотири основних суб'єкти: індивід (окремий споживач), суспільство (громадськість як колективний споживач), держава (в особі органів влади, які відповідають за надання послуг) і бізнес (який може виступати конкурентом держави у сфері надання послуг). Постійна взаємодія цих чотирьох суб'єктів у межах інституціоналізованого соціального партнерства приводить до формування соціального кластера, що складається з державних і недержавних організацій, суб'єктів регіонального розвитку і відносин між ними, об'єднаних спільною метою підвищення загального рівня розвитку і конкурентоспроможності кластера, досягнення конкретного економічного і соціального ефекту.

Такий кластер має конкретну націленість на вирішення економічних і соціальних завдань за допомогою створюваних у середині нього кластерних механізмів. Їх проявом може виступити розроблена стратегія розвитку, програми, проекти тощо. Центральною ланкою кластера виступає асоціація, заснована на економічних і юридичних відносинах суб'єктів, що утворюють соціальний кластер.

Економічний зміст соціального кластера виражено у взаєминах господарюючих суб'єктів, з одного боку, органів влади – з другого, і громадськості (як соціальної складової) – з третього, з приводу надання соціальних послуг та отримання доходу. Впливаючи на споживання, інвестування та розподіл доходу, соціальний кластер впливає і на розподіл ресурсів у межах приватного сектора.

Необхідною умовою розвитку соціального кластеру є діяльність держави, спрямована на активізацію груп, зацікавлених у інституційних змінах. У межах такої діяльності доцільно законодавчо закріпити:

- можливість участі держави у фінансуванні громадських об'єднань, які надаватимуть соціальні послуги;
- право на участь громадських об'єднань в експертизі нормативно-правових актів, що стосуються сфери соціальних послуг на державному, регіональному та місцевому рівнях;
- право громадських об'єднань на отримання інформації про діяльність органів влади (у тому числі шляхом участі в засіданні колегіальних органів);
- стандарти соціальних послуг, що відповідають кращим світовим зразкам;
- можливість широкого застосування аутсорсингу у сфері надання соціальних послуг.

Відзначимо, що під аутсорсингом слід розуміти особливу стратегію управління, яка передбачає виведення окремих видів послуг, які раніше надавалися

органами влади, за сферу їх впливу, шляхом укладення контрактів на виконання робіт (надання послуг) із зовнішніми виконавцями на конкурсній основі [3]. При чому важливо забезпечити довгостроковий характер таких контрактів.

Для ефективної реалізації аутсорсингу на рівні окремого органу влади необхідно здійснити низку заходів, які повинні бути пов'язані з функціональним аналізом виконуваних цілей і завдань. Зокрема, необхідно провести облік усіх витрат на надання соціальних послуг, порівняти їх з витратами в разі аутсорсингу і визначити доцільність продовження їх виконання власними силами. При цьому ключовими параметрами оцінки доцільності використання аутсорсингу в органах влади виступають: соціальна та економічна ефективність, а також правова допустимість.

У сучасних умовах світової фінансової кризи, що продовжується, процесів глобалізації та розвитку інформаційного суспільства, кожна держава вимушена відмовлятися від традиційних, дуже затратних способів і методів управління, формуючи конкурентне середовище навіть і у соціальній сфері.

Одним з напрямків розвитку такого середовища стає аутсорсинг соціальних послуг, за допомогою якого державні органи можуть підвищити соціальну та економічну ефективність своєї діяльності, а також вивільнити ресурси і скоротити витрати на здійснення окремих управлінських процесів.

Ринкове середовище сприяє максимальному використанню всіх соціальних та економічних ресурсів; а вирішення протиріччя між ринком і державою спирається на формування системи партнерських інститутів, структур і відтворювальних механізмів, що ними створюються. Саме системність трансформує зв'язок ринку соціальних послуг і держави в конвергентні відносини, що мають як внутрішній, так і зовнішній ефекти. У рамках досягнення спільної мети всіх зацікавлених суб'єктів стає можливим вийти не тільки на новий рівень надання певних послуг, а і на нову якість життя населення.

Виходячи з цього, можна зробити висновок, що при формуванні та функціонуванні ринку соціальних послуг не можна спиратися тільки на ринковий механізм, а потрібно активно використовувати інститут соціального партнерства, який дозволяє органічно поєднати інтереси всіх суб'єктів соціально-економічного розвитку, зокрема, на регіональному рівні.

Організаційні механізми розвитку соціального партнерства у сфері надання соціальних послуг стануть предметом подальших досліджень.

Література:

1. *Батаева Н. С.* Публичные услуги и функции государственного управления / [Н. С. Батаева, П. В. Крючкова, М. С. Погапенко и др.]. – М. : ТЕИС, 2002. – 160 с.
2. Большой экономический словарь : 26500 терминов / [А. Н. Азрилиян, О. М. Азрилиян, Е. В. Калашникова, О. В. Квардакова] ; под ред. А. Н. Азрилияна. – 7-е изд., доп. – М. : Ин-т новой экономики, 2008. – 1472 с.

3. *Василенко Л. А.* Аутсорсинг – инновационная кадровая технология государственной службы / Л. А. Василенко. – М. : Наука, 2007. – 213 с.

4. *Дьяченко В.* Концептуальні засади реформування системи соціальних послуг в Україні / В. Дьяченко // Соціальна політика і соціальна робота. – 2007. – № 1. – С. 5–16.

5. *Енциклопедія державного управління* : у 8 т. / наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол.) [та ін.]; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князев (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – 748 с.

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

Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) [та ін.]; ЛРІДУ НАДУ при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

7. *Кулачок Л. В.* Надання соціальних послуг в Україні: Реалії та перспективи / Л. В. Кулачок // Право і безпека. – 2006. – № 5'3. – С. 125–127.

8. *Мигин С. В.* Властные полномочия и государственные услуги / С. В. Мигин // Общество и экономика. – 2009. – № 8. – С. 179–186.

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

10. *Сморгунов Л. В.* Сравнительный анализ политико-административных реформ: от нового государственного менеджмента к понятию governance / Л. В. Сморгун // Политические исследования. – 2003. – № 4. – С. 50–58.

11. *Ткаченко Ю. О.* Особливості надання соціальних послуг в Україні / Ю. О. Ткаченко // 36. наук. пр. Черкаського державного технологічного університету. Серія : Економічні науки. – 2009. – № 24. – С. 333–336.

12. Услуги населению. Термины и определения [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://standartgost.ru/ГОСТ%2030335-95>.

13. *Шарков Ф. И.* Основы социального государства / Ф. И. Шарков. – М. : Дашков и К, 2012. – 314 с.

14. *Johnston J.* An Australian Perspective on Global Public Administration Theory: “Westington” Influences, Antipodean Responses and Pragmatism? / J. Johnston // Administrative Theory & Praxis. – 2004. – Vol. 26. – № 2. – P. 169–184.

15. *Wachhaus A.* Networks in Contemporary Public Administration : A Discourse Analysis / Aaron Wachhaus // Administrative Theory & Praxis. – 2009. – Vol. 31. – № 1. – P. 59–77.

16. *Walsh K.* Public Services and Market Mechanisms. Competition, contracting and New public management. University of Birmingham / K. Walsh, 2000. – 321 p.

Надійшла до редколегії 03.02.2014 р.

МЕХАНІЗМИ І ЗАХОДИ СОЦІАЛІЗАЦІЇ ПІДРОСТАЮЧОГО ПОКОЛІННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ

Проаналізовано основні державні заходи щодо активної соціалізації підростаючого покоління в галузі реалізації державної молодіжної політики. Розглянуто основні теорії сучасних науковців щодо соціалізації молоді та особливості сучасного становища молоді, які полягають у тому, що вона виступає перш за все як суб'єкт суспільного життя, що знаходиться у процесі свого становлення.

Ключові слова: соціалізація, державна молодіжна політика, соціологія молоді.

This article analyzes the main State measures for active socialization of young worship in the implementation of state youth policy. The basic theory of modern scholars on youth socialization and features of the current situation of young people who are in that it acts primarily as a subject of social life, which is in the making.

Key words: socialization, state youth policy, sociology of youth.

Сучасна ситуація в державі й суспільстві вимагає негайних заходів, спрямованих на формування стратегії соціально-економічного, політичного й культурного розвитку України, що припускає послідовну реалізацію заходів довгострокового характеру, спрямованих на подальше вдосконалення держави, підвищення рівня життя його населення. Досвід останніх десятиліть переконливо доводить, що політичних і економічних успіхів досягають саме ті держави, які приділяють посилену увагу молоді; що стійкий розвиток демонструють саме ті суспільства, які переглянули традиційні погляди на систему взаємин між поколіннями і на їх значення для політичного й соціально-економічного розвитку. Саме тому в новому тисячолітті стратегічні переваги будуть у тих держав і суспільств, які навчатися ефективно використовувати людський потенціал і, у першу чергу, той інноваційний потенціал розвитку, носієм якого є молодь.

Проблемам реалізації державної молодіжної політики, її соціальному, правовому, управлінському аспекту присвячена значна кількість наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених. Зокрема дані проблеми розглядали В. Бабінцев [1], А. Бабінцев [2], Л. Кривачук [3] та ін. Ці дослідження є значним внеском у теорію, методологію та практику реалізації державної молодіжної політики в Україні.

Метою статті є аналіз механізмів і державних заходів соціалізації підростаючого покоління та реалізації молодіжної політики.

Розвиток демократичної держави із сучасною соціально спрямованою економікою буде ефективним соціально лише за активної участі молоді. Творчий потенціал і соціальний ресурс молоді є одними із найважливіших складових модернізації суспільства. В умовах нових світових впливів назріла гостра необхідність посиленої уваги до молоді з боку держави, розробки системного, ретельно вивіреного, науково обгрунтованого і довгострокового плану дій, результати якого стануть відчутні у близькій перспективі. При визначенні загальнонаціональних пріоритетів мають бути враховані інтереси молоді: вона повинна стати активним учасником вирішення завдань, що стоять перед державою і суспільством [1, с. 63].

Державна молодіжна політика повинна розроблятися і реалізовуватися з урахуванням інтересів як самої молоді, так і суспільства, в контексті економічного, історичного, національного та культурного розвитку України, а в центрі такої політики повинна бути молода людина незалежно від її походження, національності, віросповідання тощо.

Особливого значення набуває той факт, що молодіжна політика повинна реалізовуватися, передусім, за рахунок ініціативи і діяльності самого молодого покоління, оскільки це стосується як власних, так і суспільних інтересів молоді. Державна молодіжна політика, зазвичай, здійснюється за трьома основними напрямками: соціально-економічним, політичним та освітньо-культурним.

Перший має охоплювати основні сфери життєдіяльності молоді людини – навчання, професійна освіта і праця, побут, дозвілля, тобто все, що сприяє соціалізації особистості. Що до другого, то він пов'язаний з формуванням громадянської позиції, активності молодих людей, їх ціннісних орієнтацій, стійких норм моралі. За таких обставин можна стверджувати, що державна молодіжна політика спрямована, з одного боку, на відтворення робочої сили, робочих рук, а з іншого – на громадянську соціалізацію особи [3, с. 450].

У третьому тисячолітті, за прогнозами сучасних учених, прогрес людства буде визначати соціальна активність особистостей. У минулому склалися певні диспропорції і у тематиці наукових досліджень молоді: найбільша частка належала працям про її комуністичне виховання. Сам же процес виховання традиційно розглядався як односкерований – на юнацтво і молодь взагалі; однобічно орієнтований – згори донизу, без врахування механізму зворотнього впливу і взаємодії; одноманітний – за консервативністю форм, методів і заходів; маючий одну мету – підготовку належної зміни будівників комунізму.

Спрощено трактувався і процес соціалізації молоді – переважно як однобічне засвоєння досвіду, ідей, орієнтацій старшого покоління і суспільства в цілому; молодь тут виступала пасивним продуктом соціалізації, а не активною творчою силою соціального оновлення. У концепціях західних науковців Ж. Піаже та Р. Мертона соціалізація і навіть соціальна адаптація розуміються, навпаки, як двобічні процеси і результат зустрічної активності суб'єкта та соціального середовища. Але такі погляди свідомо чи позасвідомо нехтувалися в радянські

часи; вважалося, що молодь здатна лише на відтворення існуючих суспільних відносин, а не на творчість та новації. Тому не дивно, що соціологи тих часів, а подекуди й сучасні, виступали переважно у ролі фіксаторів різного роду молодіжних проблем і процесів, пояснених однобічно; прогностична ж функція їх досліджень була розвинута вкрай недостатньо [6].

Людина, яка з дитинства не мала досвіду активної громадської поведінки, досвіду з прояву соціальної ініціативи, не зможе і в зрілому віці вирішувати ключові проблеми суспільства. Тому важливим є те, щоб державна політика щодо молоді в Україні забезпечувала реалізацію заходів, спрямованих на формування суспільно активної особистості, здатної вирішувати завдання з державотворення та гідно протистояти всім викликам і загрозам, які можуть спричинитися наслідками соціально-економічної ситуації у світовому товаристві та в Україні зокрема.

Соціологія молоді виступає також важливою складовою державної молодіжної політики. Водночас молодіжна політика тої чи іншої держави сама повинна бути компонентом загальної цілісної концепції розвитку цього суспільства. Специфіка сучасних державотворчих процесів в Україні є такою, що ця цілісна концепція лише виробляється. Натомість сьогодні основні законодавчі акти і документи державної молодіжної політики в Україні уже прийняті, і це створює певні труднощі в реалізації молодіжної політики в умовах, коли пріоритети держави ще не визначені або, як зараз, чільне місце серед них посідає розвиток економіки.

Отже, існує прямий і безпосередній зв'язок між станом суспільства та його ставленням до молоді. Нехтування цим принципом, гіркий досвід минулого мають послужити пересторогою для сучасних політичних діячів та урядовців. Молодь пр:– це майбутнє країни, і щоб належним чином забезпечити це майбутнє, держава повинна виробити реалістичну, збалансовану, виважену політику стосовно молодого покоління [4, с. 25].

Щодо наповнення молодіжної політики – то вона є, за визначенням І. Ільїнського, по-перше, системою ідей, теоретичних положень про місце і роль молодого покоління в суспільстві; по-друге, практичною діяльністю держави, громадських організацій та інших соціальних інститутів по реалізації цих положень, ідей і принципів з метою формування й розвитку молоді. Іншими словами, державна молодіжна політика як система певних заходів щодо сприяння соціальному становленню і розвитку молоді, повинна базуватись на глибокому, об'єктивному аналізі реального стану молоді, здійснюваному різними науками. Соціологія молоді в системі цих наук займає провідне місце. Воно зумовлене насамперед тим, що саме соціологія молоді досліджує процеси соціалізації молодого покоління, його входження в доросле життя в умовах, які блискавично змінюються, тобто має пріоритетне значення в суспільному, практично-політичному плані, даючи вихідні дані для соціальної політики, держави, яка забезпечує вирішення проблем молоді з обов'язковим врахуванням її інтересів, потреб і здібностей.

Раніше вважалося, що молодь виступає переважно об'єктом державної молодіжної політики, об'єктом соціального впливу. На жаль, і нині мало що змінилося; різниця хіба що в тому, що передбачається впливати не на саму молодь, а на умови її соціалізації в різних сферах її життєдіяльності, підтримувати її гарантіями, привілеями та пожертвами. З цим важко погодитись, бо, по-перше, ці гарантії, привілеї та пільги державою лише проголошуються на рівні державного закону, але не існує виробленого механізму реалізації цих намірів і положень, втілення їх у життя. По-друге, те основне, що об'єднує молодь у певну соціально-демографічну спільноту та вирізняє її з поміж інших спільнот, – це її специфічні інтереси. Тому реалізація молодіжної політики повинна передбачати пошук оптимальних шляхів подолання протиріч між інтересами держави і підростаючого покоління. Ігнорування інтересів молоді чи маніпуляція її свідомістю призводили до низької ефективності молодіжної політики, яка часто не досягала своєї мети і перетворювалась на фарс.

Особливості сучасного становища молоді полягають у тому, що вона виступає перш за все як суб'єкт суспільного життя, який знаходиться разом з тим у процесі свого становлення. Звідси в державній молодіжній політиці в якості рівноправних суб'єктів повинні виступати як молодь, так і суспільство. Значна частина публікацій в українській науковій літературі з питань соціалізації присвячена політичним аспектам соціалізації молоді. У своєму дослідженні Р. Сторожук зазначає, що соціалізація особистості відбувається під впливом низки факторів, які умовно можна поділити на три групи:

- 1) макрофактори (світове співтовариство; держава та її органи; органи місцевого самоврядування; суспільство та його елементи; ЗМІ);
- 2) мезофактори (етнокультурні умови, тип помешкання, місце та умови проживання, традиційні умови розвитку людини);
- 3) мікрофактори (сім'я; заклади освіти; позашкільне середовище; товариство однолітків, різні громадські та релігійні об'єднання тощо).

Усі ці фактори на кожну конкретну людину впливають по-різному. Динаміка їх розвитку і впливу залежить від рівня розвитку суспільства, науки й техніки та індивідуальних якостей особистості.

Ю. Гажієнко обґрунтовує, що в процесі соціалізації молоді важлива роль належить соціальним інститутам, до яких відносять сім'ю, школу, ЗМІ, громадські об'єднання та організації, політичні партії, державні органи, установи.

У деяких дослідженнях розглядається така форма соціальної активності, що також сприяє процесу соціалізації молоді, як інноваційна активність. М. Яковенко на основі запропонованого концептуального підходу до дослідження інноваційної активності студентської молоді розробила систему заходів з розвитку в умовах оновлення вищої школи України. Під інноваційною активністю дослідник розуміє такий прояв соціальної активності, у процесі якого індивід виявляє особистісну творчість і сприяє перетворенню соціальних відносин, умов власного життя тощо. Прояв інноваційної активності є можливим як у різних соціальних середовищах,

так і в різних аспектах людської життєдіяльності і може виражатися як у соціально-позитивних, так і соціально-негативних формах [5, с. 45].

На думку О. Бойка, включення молоді в активне суспільного життя має два взаємопов'язані аспекти – соціалізація молоді й оновлення суспільства. Включаючи молодь у систему існуючих суспільних відносин, суспільство змінюється й само: процес соціалізації переростає в процес оновлення суспільства. У свою чергу, змінюючи суспільство, молодь змінюється й сама, стає активною часткою суспільства, включається в суспільний механізм. Але високо оцінюючи роль молоді як суб'єкта соціальної дійсності, не слід впадати в крайнощі й пускати процес її соціалізації на самоплив. Умовою успішної соціалізації є зміна поведінки особи відповідно до потреб суспільства та згідно з бажанням самого індивіда. Будь-яке суспільство завжди буде прагнути виховати таку особу, яка б підтримувала ті суспільно-політичні процеси, які в ньому розвиваються.

Таким чином, процеси соціалізації молоді і трансформації суспільства повинні розглядатися у взаємодії. Соціалізація – це процес взаємодії індивіда і соціального середовища, основним змістом якого є передача й освоєння соціального досвіду, становлення суспільної людини, і, як результат, відтворення самого суспільства. Завдання процесу соціалізації молоді полягають в тому, щоб допомогти дітям і молоді зорієнтуватися в сучасних соціальних явищах, оволодіти досвідом старших поколінь, зрозуміти своє покликання, визначити місце в суспільстві. Ці процеси відображають не пасивну адаптацію молоді людини, а розвиток її творчого самоствердження в суспільстві.

Література:

1. *Бабинцев В. П.* Государственная молодежная политика / В. П. Бабинцев // *Современные проблемы науки и образования.* – 2009. – № 1. – С. 63–64.
2. *Карнаух А.* Молодіжна політика: проблеми та перспектива / А. Карнаух // *Віче.* – 2007. – № 18. – С. 47.
3. *Кривачук Л. Ф.* Основні принципи діяльності інститутів виконавчої влади у сфері державної молодіжної політики в Україні / Л. Ф. Кривачук // *Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євро інтеграції : матеріали науково-практ. конф., Київ. Т. 2. / відп. ред. В. І. Луговий, В. М. Князев.* – К. : НАДУ, 2003. – С. 450–451.
4. *Масюк О.* Міфологеми соціального партнерства / О. Масюк // *Політичний менеджмент* – 2008. – № 2 (29). – С. 24–26.
5. *Молодь України у дзеркалі соціології / [заг. ред. О. Балакіревої, О. Яременка].* – К. : УІСД, 2001. – 210 с.
6. *Шевцова Ю. М.* Методологічний аналіз шляхів оптимізації механізмів залучення молоді до державного управління в Україні [Електронний ресурс] / Ю. М. Шевцова // *Державне управління: теорія та практика* – К. : НАДУ, 2007. – № 1 (5). – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Dutp/2007-1>.

Надійшла до редколегії 16.01.2014 р.

УДК 351.82:338.439.5

М. Г. ХИРАМАГОМЕДОВ

НАПРЯМКИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ РОЗВИТКУ РИНКУ ЗЕРНА В УКРАЇНІ

Розглянуто особливості державного регулювання ринку зерна в Україні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя існуючого механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні. Запропоновано напрямки вдосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні.

Ключові слова: державне регулювання, механізм державного регулювання, ринок зерна, розвиток ринку зерна.

The features of the state adjusting of market of corn in Ukraine are considered. Problem aspects and contradictions of existent mechanism of the state adjusting of market development of corn are selected in Ukraine. Directions of improvement of mechanism of the state adjusting of market development of corn are offered in Ukraine.

Key words: state adjusting, mechanism of the state adjusting, market of corn, market development of corn.

Однією з головних причин повільного розвитку ринку зерна в Україні в сучасних умовах залишається недосконалий механізм державного регулювання, який залишається недосконалим і малоефективним і не завжди адекватно реагує на існуючі виклики, як внутрішні, так і зовнішні [8 – 11; 15]. Тому актуальним є питання вдосконалення існуючого механізму державного регулювання розвитку ринку зерна, розробка нових напрямків діяльності існуючих, підвищення ефективності діяльності органів державного управління, вдосконалення інструментів державного регулювання ринку зерна на місцевому, регіональному, національному та наднаціональному рівнях.

Значна кількість науковців та спеціалістів досліджує питання щодо особливостей механізму державного регулювання ринку зерна в Україні, серед яких М. Латинін, М. Лобас, С. Майстро, М. Майстро, Г. Татаренко, Є. Шаповал та ін. [8 – 11; 15]. Однак чимало питань стосовно напрямків удосконалення існуючого механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення напрямків удосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні в сучасних умовах.

Закон України “Про зерно та ринок зерна в Україні” визначає державну політику щодо розвитку ринку зерна як пріоритетного сектора економіки

агропромислового комплексу України і спрямований на створення правових, економічних та організаційних умов конкурентоспроможного виробництва і формування ринку зерна для забезпечення внутрішніх потреб держави у продовольчому, насінневому та фуражному зерні, нарощування його експортного потенціалу [2].

Однак існуючі інструменти механізму державного регулювання розвитку ринку зерна є недосконалими або використовуються несистемно, що не сприяє розвитку цього сектора ринку. Тому визначимо основні напрями вдосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні в сучасних умовах. Крім того, деякі інструменти механізму державного регулювання розвитку ринку зерна навіть не передбачено в Законі України “Про зерно та ринок зерна в Україні”.

Так, Міністерство аграрної політики та продовольства України та компанії-експортери зерна уклали меморандум про експорт зерна на 2013-2014 маркетинговий рік, відповідно до положень якого сторони домовилися про взаємодію на ринку зерна та забезпечення взаємних інтересів. Наприклад, загальні обсяги експорту визначатимуться і погоджуватимуться сторонами до 1 вересня поточного року [12].

Слід нагадати, що Меморандум про співпрацю на ринку зерна укладається між державою та зерноторговими компаніями ще з 2011-2012 маркетингового року та є дієвим механізмом реалізації як інтересів держави щодо необхідності стабілізації споживчого ринку зерна та забезпечення продовольчої безпеки, так і намірів зерноторгових компаній щодо планування обсягів експорту та формування прозорих правил взаємодії з державою на ринку зерна.

Важливим чинником для стабільного експорту зерна також виступає питання оподаткування, зокрема проблеми з відшкодуванням ПДВ експортерам. У 2011 р. було ухвалено рішення про введення нульової ставки ПДВ при операціях із зерном, що тимчасово розв’язало проблему із зростанням зобов’язань з відшкодуванням ПДВ. Проте дана правова норма діє тільки до 1 січня 2014 р. Тому потрібно прийняти нові регулюючі документи або продовжити термін дії існуючих, щоб проблема з відшкодуванням ПДВ знову не стала актуальною (а це проблеми у сфері ціноутворення на зерно на внутрішньому ринку і ускладнення процедури фіксації цін в експортних зернових контрактах).

Слід також зазначити, що відшкодування частини процентної ставки за кредитами українським експортерам у розмірі, який не веде до порушень правил СОТ, також є дієвим інструментом державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні. Адже в СОТ способи державної підтримки експорту регулюються Угодою по субсидіях і компенсаційних заходах. Наприклад, зараз стандартна міжнародна ставка за експортними кредитами складає 5-6 % [6].

Тобто якщо в сучасних умовах українські банки кредитують експортерів зерна під 19 – 21 % річних, то субсидія держави може скласти 14-15 %, і це не суперечить нормам і правилам СОТ.

У цілому вважаємо, що практика щорічного підписання меморандумів і виконання всіх його умов обома сторонами показує здатність і готовність держави і трейдерів шукати компромісні підходи до вирішення ключових проблем організації ринку зерна. На наш погляд, меморандум щодо узгодження дій на ринку зерна доцільно укласти не тільки між державою та експортерами, а й між державою та виробниками зерна (причому не тільки з економічних питань (кількість, собівартість, ціна), а й з питань, що стосуються соціальних та екологічних аспектів зерновиробництва), що сприятиме сталому розвитку не тільки ринку зерна, а й сільських територій.

Український аграрний ринок, у тому числі ринок зерна останніми роками живе в умовах недостатнього фінансування, що стримує інтенсивність розвитку галузі, стримує темпи підвищення врожайності і ефективності виробництва зерна. Саме тому необхідно вдосконалювати існуючі та запроваджувати нові ефективні інструменти фінансування господарської діяльності всіх суб'єктів ринку зерна.

Одним з таких інструментів є аграрні розписки. Закон України “Про аграрні розписки” набув чинності 19 березня 2013 р., згідно з яким, “аграрна розписка – це розписка під заставу майбутнього урожаю, вид товаророзпорядчого документа. Розписка фіксує: безумовне зобов'язання боржника перед кредитором; застава у вигляді майбутнього урожаю; зобов'язання боржника поставити сільськогосподарську продукцію або сплатити грошові кошти в рахунок повернення боргу” [1].

Кредитор на підставі аграрної розписки може надавати грошові кошти, а також поставляти товари, виконувати роботи. Цей інструмент може активно використовуватися постачальниками насіння, добрив, засобів захисту рослин, необхідних для проведення посівних робіт. Тому аграрні розписки є дієвим інструментом для короткострокового фінансування зерновиробництва, проте серйозною практичною проблемою на шляху запровадження аграрних розписок в Україні (яка вимагає якнайшвидшого вирішення) є створення електронного Реєстру аграрних розписок.

Також виробники зерна мають можливість доступу до короткострокових кредитних ресурсів за механізмом форвардних закупівель. В усьому світі форвардні контракти є дієвим механізмом регулювання внутрішнього ринку. Укладання форвардних контрактів в Україні дозволить прогнозувати обсяги виробництва зерна, забезпечити необхідний рівень продовольчої безпеки та виконати експортні контракти.

Тому Державна продовольчо-зернова корпорація України (ДПЗКУ) та Аграрний фонд мають активно застосовувати форвардні закупівлі зерна в періоди, коли виробники зерна найбільш гостро потребують коштів (збір врожаю та посівна кампанія). Це допоможе гарантувати забезпечення продовольчої безпеки, а також мінімізувати цінові коливання на зерно на внутрішньому ринку. Окрім цього, такі механізми дають можливість доступу виробників зерна до більш дешевих коштів в умовах високих відсоткових ставок комерційних банків.

Активним державним гравцем на ринку кредитування підприємств зернового сектору має стати створений у 2013 р. ПАТ “Державний земельний банк”. Держзембанк кредитуватиме середніх і дрібних сільгоспвиробників під 8-9 % річних і об’єднає в собі функції управління державними землями сільгосппризначення та функції зі створення ефективного механізму залучення коштів в аграрний сектор [14].

Зараз Держзембанк пропонує декілька банківських продуктів: кредити на строк до трьох років на поповнення оборотних коштів, на придбання нової техніки або автотранспорту, а також для Start-up малого бізнесу на селі або в галузях, пов’язаних з сільським господарством [4].

Для подальшого розвитку ринку зерна Держзембанку необхідно надавати довгострокові інвестиційні кредити на строк від 5 до 10 років на будівництво елеваторів і хлібоприймальних пунктів, придбання устаткування для них, купівлі зерновозів, потужних тракторів та комбайнів, будівництво об’єктів з глибокої переробки зернових культур тощо.

Значна питома вага державної підтримки сільгоспвиробників в Україні здійснюється через субсидування процентної ставки за виданими кредитами. Однак ця схема незручна для виробників зерна, адже вони змушені спочатку витратити власні кошти і тільки потім одержують компенсацію від держави. Це призводить до “касового розриву” і дефіциту оборотних коштів. Складною є ця схема і відносно необхідності підготовки великої кількості документів, які підтверджують право аграріїв на субсидію. Тому, на наш погляд, більш прийнятною схемою державної підтримки виробників зерна є перехід на погектарні субсидії, що відповідає досвіду розвинених країн. Вони широко застосовуються в рамках COT та відносяться до “зеленої корзини” (при цьому передбачається обов’язковість страхування урожаю).

Тому важливим є той факт, що 1 липня 2012 р. набув чинності Закон України № 4391-VI “Про особливості страхування сільгосппродукції з державною підтримкою”. Законом передбачено надання сільгоспвиробникам держпідтримки у страхуванні сільгоспкультур шляхом компенсації 50 % від вартості фактично сплаченого страхового платежу.

Слід зазначити, що агростраховання в Україні почало розвиватись тільки після введення державних субсидій у кінці 2005 р. Однак після того, як у 2008 р. субсидування припинилося, обсяги агростраховання різко зменшились. А за підсумками 2012 р. (після прийняття Закону) загальний обсяг премій склав 130 млн грн, з яких 50 % компенсувала держава. Тому роль і участь держави в аграрному страхуванні є дуже важливим питанням щодо подальшого розвитку ринку зерна в сучасних умовах [7].

Стимує розвиток ринку зерна затримка сертифікації елеваторів, що призводить до порушення умов зберігання та переробки зерна, збільшення логістичних витрат і простой зернового транспорту, негативно впливає на ведення бізнесу та призводять до економічних втрат як експортерів, так і виробників зерна.

Адже Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо діяльності Міністерства аграрної політики та продовольства України, Міністерства соціальної політики України, інших центральних органів виконавчої влади, діяльність яких спрямовується та координується через відповідних міністрів” від 16 жовтня 2012 р. № 5462-VI скасував безстрокову дію сертифікату відповідності послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки, та відновив вимогу про одержання сертифіката якості зерна та продуктів його переробки при переміщенні даної категорії продукції територією України [13].

Вищезазначені положення Закону суперечать задекларованій Урядом України політиці дерегуляції, повертаючи ряд дозвільних процедур. Тому доцільно відновити положення Закону щодо безстрокового характеру сертифікату відповідності послуг із зберігання зерна та продуктів його переробки, а також скасувати положення щодо переміщення зерна та продуктів його переробки територією України за умови отримання сертифіката якості зерна та продуктів його переробки. Адже чисельні дозвільно-супроводжувальні документи, що ускладнюють процес оформлення, породжують значні корупційні прояви при операціях із зерном.

Проте проблема експорту зерна пов’язана не тільки із сертифікатом якості на зерно, а й з необхідністю оформлення інших чисельних сертифікатів, що не вимагаються при експорті зерна, наприклад в Євросоюзі. В Україні карантинний та ветеринарний сертифікати, а також сертифікат якості оформлюються двічі для одного зернового вантажу – при його внутрішньому переміщенні територією України до морського порту та при завантаженні зерна на судно, що зумовлює збільшення витрат суб’єктів ринку зерна [16].

Так, за даними Держпідприємництва, у процедурі отримання усього пакету супроводжувально-дозвільних документів при експорті зерна “тіньова” складова становить до 19 дол./т, відповідно збільшуючи вартість логістичних витрат, що й так сягає половини ціни зерна [16].

На наш погляд, процедури оформлення дозвільно-супроводжувальних документів при переміщенні та експорті зерна в Україні мають бути суттєво спрощені та здешевлені відповідно до європейських стандартів. Тому з метою запровадження європейських стандартів при переміщенні зерна до портів та на експорт, в Україні доцільно залишити вимогу щодо надання лише трьох сертифікатів на зерно: фітосанітарного (карантинного), ветеринарного та походження товару.

У сучасних умовах вимагає значних інвестиційних вкладень українська зернова інфраструктура. Для задоволення зростаючих потреб зернового ринку, в першу чергу експортної складової, інфраструктурні об’єкти потребують інтенсивного розвитку. І без державної дієвої підтримки таких інвестицій річний експорт зерна може зупинитися в межах 20 – 25 млн т. А обсяги зерна, що потенційно експортуються, стануть “надлишками” на внутрішньому ринку, які перетворюватимуться на втрати і збитки. При цьому слід зазначити, що значна

частина інвестицій може бути забезпечена приватним бізнесом, наприклад, реконструкція і будівництво власних зерносховищ і терміналів, а також придбання вантажного автогнранспорту. У той же час, без державної підтримки неможливий розвиток залізничної і річкової інфраструктури ринку зерна.

Тому, на наш погляд, державно-приватне партнерство має стати ключовим інструментом механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні та вирішення важливих соціально-економічних та екологічних проблем сільських територій. Тим більше, що висока ефективність державно-приватного партнерства як форми взаємодії держави та бізнесу доведена досвідом багатьох країн світу. Тому в умовах післякризового розвитку зростає інтерес зернового бізнесу до державної підтримки, яка дозволить знизити ризики приватних інвестицій та підвищити надійність інвестиційних проєктів.

Крім того, для збільшення обсягів інвестування зернового сектора України за всіма напрямками необхідно не тільки уточнити роль і ступінь впливу держави (регулювання, оподаткування, дотації, інвестиції), але також врегулювати земельні відносини (в першу чергу, це стосується чіткого визначення права власності і землекористування) і підвищити рівень захисту інвестицій.

Потребує значних інвестицій така важлива складова зернового ринку, як насінництво, адже значну частину вітчизняного насінневого виробництва все ще забезпечують господарства із застарілою матеріально-технічною базою, а частка низькоякісного насіння, що використовується аграрними компаніями, залишається досить значною. І це при тому, що родючі українські землі, досягнення селекціонерів, а також значні інвестиції дозволили б протягом короткого періоду не тільки повною мірою задовольнити потреби українських сільгоспвиробників в якісному і високоврожайному насінні, але і значно збільшити експорт.

Тільки зарубіжні компанії в найближчі 3 – 5 років могли б інвестувати у вітчизняне насінництво близько 1,5 млрд дол. [15].

Проте залученню інвестицій стримують прогалини в українському законодавстві: відсутність документів, що регламентують селекційну роботу компаній, непрозорість при реєстрації суб'єктів насінництва і сертифікації, а також невідповідність українських стандартів міжнародній нормативній базі насінництва.

Так, в Україні діє система подвійних стандартів: для внутрішнього ринку Державна сільськогосподарська інспекція проводить польові дослідження і визначає якість насіння по застарілих ДСТУ, тоді як для посівного матеріалу, що експортується, застосовуються схеми сортової сертифікації ОЕСР. Якщо перевіряти насіння за внутрішніми стандартами, їх вважають кондиційними і видають сертифікат, але за світовими стандартами воно таким не вважається. Тому одним з пріоритетів є реформування насінневої галузі відповідно до вимог міжнародних організацій і з урахуванням зарубіжного досвіду, тобто пристосування її до ринкових умов і міжнародних вимог, головне з яких – впровадження в Україні сертифікації насіння за схемою ОЕСР.

У 2013 р. щомісячні темпи експорту зерна з України випереджають торішні приблизно на 800 тис. т, і для подальшого нарощування поставок зерна за кордон необхідно збільшити потужності для його зберігання, тому держава має стимулювати надходженням інвестицій у розвиток лінійних і припортових елеваторів. Тим більше, що в деяких регіонах країни склалася ситуація, коли потужні приватні елеватори є монополістами.

Так, характеризуючи стан конкурентного середовища на ринку надання послуг місцевими (локальними) елеваторами, заступник голови АМКУ Ф. Влад зазначив, що перевірками антимонопольного відомства в 2013 р. встановлені ознаки монопольного становища понад 120 елеваторів, за підсумками яких порушено більше 20 антимонопольних справ [3].

Тому в якості вигідної альтернативи виробники зерна мають вирішити це питання, у тому числі, через створення міжгосподарських кооперативних елеваторів, а держава має цьому всіляко сприяти.

Крім того, Антимонопольний комітет України спільно з Державною ціновою інспекцією вбачає ознаки монопольної змови на ринку зернової логістики, зокрема у сфері надання послуг з перевалкою зерна в портах: перевалювання зерна в українському порту стоїть в середньому 22 дол./т (тоді як в країнах Євросоюзу ця ціна варіюється від 4 до 6 дол./т) [5].

Тому важливою складовою механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні є вдосконалення державної антимонопольної політики та створення належних умов для забезпечення вільної конкуренції між суб'єктами ринку.

На основі проведених досліджень можна укласти, що основними цільовими критеріями та завданнями, що мають забезпечити перехід до якісно нового механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні мають стати:

- створення ефективної системи органів державного регулювання розвитку ринку зерна на основі передового світового досвіду, і яка відповідає міжнародним стандартам та вимогам СОТ;

- запровадження моделі, яка раціонально поєднує державне і наддержавне регулювання розвитку ринку зерна та розвитку сільських територій у тісній взаємодії з сучасним менеджментом на рівні окремих суб'єктів ринку;

- створення моніторингової інформаційної системи, яка дозволить оперативно і якісно здійснювати процеси підготовки, прийняття, реалізації та корекції державно управлінських рішень щодо розвитку ринку зерна на різних рівнях (місцевому, регіональному, національному, наднаціональному);

- згладжування сезонних коливань цін на зерно і продукти його переробки для виробників і споживачів зерна за допомогою форвардних закупівель та товарних інтервенцій державними операторами: ДПЗКУ та Аграрним фондом;

- удосконалення існуючих нормативно-правової та фінансово-економічної складових механізму державного регулювання розвитку ринку зерна, у відповідності з існуючими зовнішніми викликами, а саме з вимогами СОТ та євроінтеграційними устремліннями України, що дасть змогу створити умови

для ефективної взаємодії банківської, страхової, виробничої та торгової систем на зерновому ринку;

– удосконалення державної антимонопольної політики та створення належних умов для забезпечення вільної конкуренції на ринку зерна.

Отже, ринок зерна, в Україні перебуває на стадії становлення, а тому лише частково забезпечує виконання покладених на нього функцій і завдань (забезпечення балансу попиту та пропозиції, підвищення прибутковості суб'єктів ринку, прискорення сільського розвитку), що вимагає подальшого його розвитку. Тому на сучасному етапі необхідно сконцентрувати зусилля на вдосконаленні інституційно-правової, фінансово-економічної, організаційної, інформаційної, науково-методичної та інших складових механізму державного регулювання ринку зерна, яке сприятиме сталому його розвитку, а саме враховуватиме соціально-економічну та екологічну складову, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Про аграрні розписки : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Про зерно та ринок зерна в Україні : Закон України від 04.07.2002 р. № 37-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

3. АМКУ не виявив порушень законодавства у п'яти портових зернових терміналів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apk.rbc.ua/ukr/amku>.

4. Госзембанк расширит линейку кредитных продуктов для аграриев [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://latifundist.com>.

5. Госценинспекция обнаружила сговор на рынке зерновой логистики [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://agroconf.org>.

6. *Гриньков Д. М.* ЭКАлогическая цепь / Д. М. Гриньков // Бизнес. – 2011. – № 34 (971). – С. 36–40. – (5 сент.).

7. Есть ли агрострахование в Украине? [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.apk-inform.com>.

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

9. *Лобас М. Г.* Розвиток зернового господарства / М. Г. Лобас. – К., 1997. – 448 с.

10. *Майстро С. В.* Національний аграрний ринок в умовах глобалізації: механізм державного регулювання : [монографія] / С. В. Майстро. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 240 с.

11. *Мелешко М. І.* Механізми державного регулювання ринку зерна України : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / М. І. Мелешко. – К., 2012. – 20 с.

12. Мінагрополітики та компанії-експортери зерна уклали меморандум про експорт зерна на 2013/2014 маркетинговий рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minagro.gov.ua>.

13. Сертифікація зерна все ще залишається обов'язковою: чи є вихід із ситуації, що склалася? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.proagro.com.ua>.

14. *Скосырская С.* Госзембанк України – финансовый агент государства по реализации социальной и экономической политики в агросекторе / С. Скосырская [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.apk-inform.com>.

15. *Татаренко Г. М.* Сади, Семирамида! / Г. М. Татаренко, Е. А. Шаповал [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://www.business.ua>.

16. УАК та РП КМУ попросили М. Азарова спростити документи на зерно [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://agroconf.org>.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 336.717

Л. М. МІЛАШ

ВИКОРИСТАННЯ КОМПЛЕКСНОЇ ОЦІНКИ ПОТЕНЦІАЛУ МАРКЕТИНГУ ПІДПРИЄМСТВА В ПРИЙНЯТТІ УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ

Розглянуто використання критеріїв ефективності потенціалу маркетингу у сфері застосування управлінського обліку на підприємстві. Доведено результати реалізації прийнятих управлінських рішень, що виступають об'єктивною оцінкою професіоналізму керівництва, а також основою для вдосконалення аналітичних інструментів, використання яких спрямовано на підвищення ефективності управління підприємством і забезпечення його більшої адаптованості до конкурентного середовища.

Ключові слова: потенціал маркетингу, комплексна оцінка критеріїв ефективності, алгоритм прийняття управлінських рішень, управлінський облік маркетингової діяльності, технічні бар'єри в торгівлі.

In the article the use of the efficiency potential criteria of marketing in the sphere of application of the administrative accounting at enterprises is reviewed. The results of the implementation of management decisions are objective estimation of professionalism of the management, as well as the basis for improvement of analytical instruments, the use of which is aimed at increasing the efficiency of enterprise management and make it more adapted to the competitive environment.

Key words: potential marketing, integrated assessment of performance criteria, the algorithm of decision-making, managerial accounting marketing activities, technical barriers to trade.

Успіх діяльності підприємства в умовах конкуренції та в період стагнації світової і вітчизняної економіки значною мірою залежить від застосування чіткої

економічно обґрунтованої оцінки потенціалу маркетингу підприємства. Адже для переважної більшості вітчизняних підприємств характерним є (через різні причини) епізодичне, безсистемне і, внаслідок цього, малоефективне використання маркетингу. Такий стан речей негативно позначається на конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів, а вступ України до СОТ та підписання Угоди про асоціацію з ЄС, що дає в перспективі доступ до європейського економічного простору в поєднанні з особливими вимогами країн – членів Митного союзу, створює додаткові технічні бар'єри в торгівлі та загострює проблему конкурентоспроможності, розв'язати яку традиційними методами досить складно. Тому створення цілісної системи комплексної оцінки потенціалу маркетингу на підприємстві та розроблення підходів щодо налагодження ефективного управлінського обліку є актуальним завданням для вітчизняних підприємств.

Дослідженню концептуальних основ управління маркетингом і маркетингового управління присвячені праці таких відомих закордонних учених, як Ф. Котлер [1], М. Портер, Д. Фостер, К. Друрі та ін. Особливості застосування маркетингу в сучасному промисловому виробництві досліджували українські науковці, а саме Й. Завадський, Н. Куденко, А. Солоп [6], М. Чумаченко та ін. Роботи вказаних авторів містять значний обсяг теоретико-прикладних доробок щодо застосування маркетингу в різних галузях промисловості, але високий динамізм дії економічних і позаекономічних чинників на діяльність суб'єктів ринку сприяє появі нових невирішених питань стосовно управління маркетингом.

Необхідно підкреслити, що в досліджуваних роботах не розглядаються методичні аспекти комплексної оцінки ефективності маркетингової діяльності підприємств, що має вирішальне значення в управлінні маркетингом. Актуалізує пошук шляхів розв'язання проблеми і цілий ряд інших обставин: зростання впливу транснаціональних компаній (ТНК), погіршення сировинної бази та висока залежність від імпорту, використання окремих елементів маркетингу (маркування, упаковка, реклама, способи та стандарти виробництва, тощо) в якості технічних бар'єрів, що перешкоджають торгівлі.

Аналізуючи особливості маркетингу на виробництві, обґрунтовується ідея про необхідність адаптації комплексу маркетингу до мінливих умов зовнішнього середовища шляхом вдосконалення управлінського обліку маркетинговою діяльністю. Метою такого управління на підприємстві є координація дій усіх підрозділів підприємства, що сприяє підвищенню ефективності не лише маркетингової діяльності, а й підприємницької діяльності в цілому. На думку М. Коржинського, перелік функцій маркетингу необхідно доповнити такими функціями: ситуаційне управління; інформаційне забезпечення; розробка нових конкурентоспроможних ідей; орієнтація на довгостроковий комерційний успіх; використання стандартизованих програм маркетингу; партнерство в маркетингу [2] та, на думку автора, слід доповнити перелік за умов сьогодення, вибором стратегії діяльності підприємства в умовах застосування можливих технічних бар'єрів у торгівлі, що створюються на зовнішніх ринках.

Метою статті є аналіз комплексної оцінки потенціалу маркетингу та використання її в прийнятті управлінського рішення на підприємстві, тобто сам процес вибору розумної альтернативи рішення проблеми, яка є ключовим моментом у системі менеджменту, системи стратегічного маркетингу.

Застосування маркетингу починається з визначення мети і розробки стратегій підприємства, які формуються на підставі маркетингового аналізу ситуації. Сфера охоплення маркетингу включає підприємство, його найближче оточення – ринок і макросередовище. Будь-яка діяльність підприємства може спрямовуватися і координуватись маркетингом. Такий підхід вимагає повної інтеграції маркетингу і менеджменту на підприємстві з метою удосконалення і підвищення ефективності управління господарською діяльністю підприємств.

Результати оцінювання ефективності маркетингової діяльності мають бути покладені в основу алгоритму прийняття управлінських рішень (рис. 1).

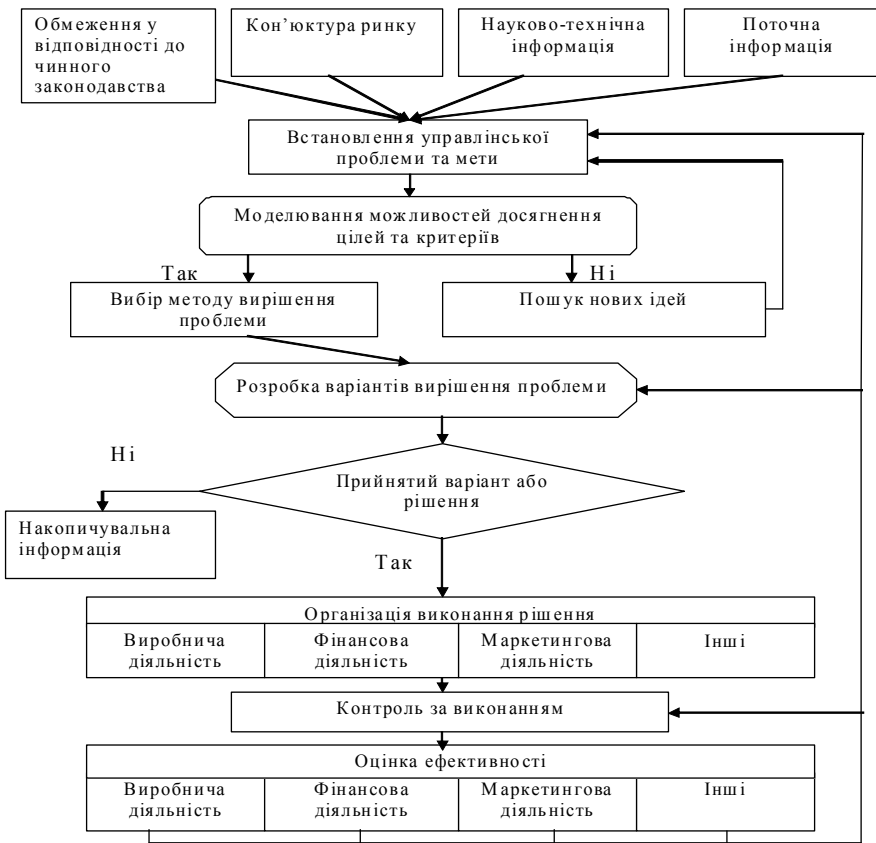


Рис. 1. Алгоритм прийняття управлінського рішення на основі оцінки ефективності маркетингової діяльності

Алгоритм дозволяє наочно простежити можливість впливу оцінки ефективності маркетингової діяльності і ділової активності підприємства, дає переваги при виборі напрямку руху, оскільки основу методики такої оцінки складає порівняльний аналіз господарської діяльності підприємств-конкурентів з урахуванням прийнятих рішень щодо організації управління і реалізації управлінських рішень. Для обґрунтування всіх параметрів впливу на маркетингову діяльність запропоновано оцінку її ефективності здійснювати графічним методом, припускаючи, що залежність ефективності від сукупності чинників можна зобразити у вигляді геометричної фігури. Тоді обчислення об'єму цієї геометричної фігури і дасть реальний результат оцінки ефективності маркетингової діяльності підприємства. Використання вказаного методу дало можливість побудувати піраміду, геометричні параметри якої (обсяг, площу основи) визначають кінцеву оцінку маркетингової діяльності. В основі піраміди розміщено 10 векторів-променів, що визначають потенціал маркетингу та ступінь його використання на підприємствах (рис. 2).

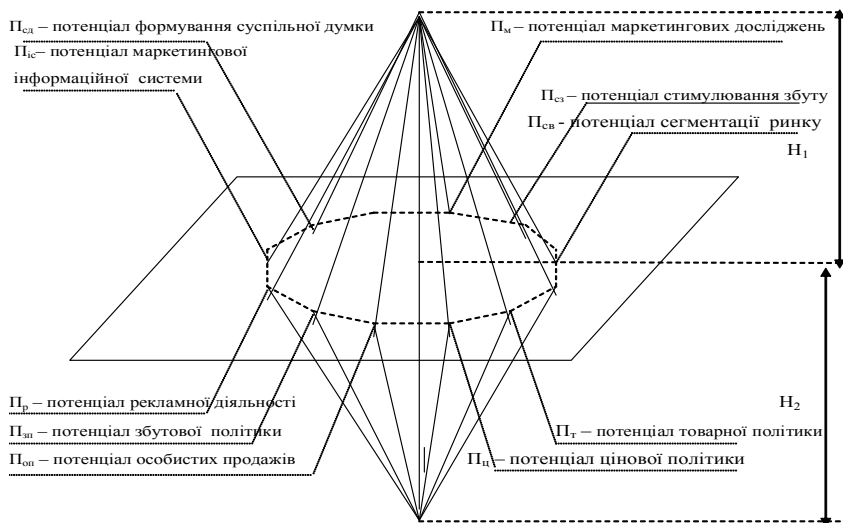


Рис. 2. Графічна інтерпретація оцінки ефективності маркетингової діяльності підприємства

Основу піраміди можна обчислити таким чином:

$$P_{\text{мар}} = \frac{1}{2} \sin \alpha (K_1 \times K_2 + K_2 \times K_3 + \dots + K_9 \times K_{10}) \quad (1)$$

де $P_{\text{мар}}$ – площа основи піраміди (багатокутник потенціалу маркетингу);
 α – кут між векторами в багатокутнику (так як векторів в моделі десять, то кут α складає 36 градусів);

$K_1 - P_{\text{д}}; K_2 - P_{\text{с}}; K_3 - P_{\text{сз}}; K_4 - P_{\text{св}}; K_5 - P_{\text{р}}; K_6 - P_{\text{ц}}; K_7 - P_{\text{оп}}; K_8 - P_{\text{р}}; K_9 - P_{\text{зп}}; K_{10} - P_{\text{ц}}$.

В якості висоти піраміди, на нашу думку, доцільно використовувати сукупність параметрів, яка включає показники рентабельності, частку постійних витрат у господарській діяльності та структуру товарної продукції. Оскільки перші дві характеристики є функціонально залежними змінними, то вихідну графічну модель можна трансформувати в подвійну піраміду, яка має загальну основу і протилежні висоти. Висота піраміди першої математично може бути представлена таким чином:

$$H_1 = (ВД - МЗ) / ВВ, \quad (2)$$

де H_1 – висота “першої” піраміди; ВД – валовий дохід; МЗ – частка постійних витрат в господарській діяльності; ВВ – валові витрати.

Висота другої піраміди (H_2) буде визначатись часткою ринку, оскільки саме цей показник найбільшою мірою впливає на вибір стратегії підприємства. Узагальнюючу формулу оцінки ефективності маркетингу на підприємстві, можна подати в такому вигляді:

$$V = 1/3 \times S_{\text{осн.}} \times H, \quad (3)$$

де V – об’єм піраміди; $S_{\text{осн.}}$ – площа основи піраміди; H – висота піраміди.

Використовуючи параметри маркетингового потенціалу $\Pi_{\text{мар}}$ і результативних параметрів H_1 та H_2 , перетворимо формулу 3:

$$E_M = 1/3 \times (\Pi_{\text{мар}} \times H_1 + \Pi_{\text{мар}} \times H_2), \quad (4)$$

де E_M – оцінка ефективності маркетингової діяльності.

Даний підхід дозволяє кількісно оцінити ефективність маркетингу на підприємстві і представити результати в графічній формі (рис. 2).

Процес впливу прийнятого управлінського рішення на одному з підприємств стосовно вибору стратегічного напрямку розвитку потенціалу підприємства, який полягає в виборі орієнтирів відповідних коефіцієнтів, що найбільше впливають, на думку експертної групи фахівців підприємства, на виробничий та маркетинговий потенціал, представлений у табл. Наявно також показано динаміка використовує мого потенціалу, і є можливість визначити, до якої сфери впливу необхідно переорієнтувати нагальні інтереси. Так, доцільно, за сьогоднішніх умов, що складаються на зовнішніх ринках, визначитись з впливом на загальний потенціал окремих коефіцієнтів впливу.

Якщо розглянути вплив коефіцієнта КЗ (Структурний потенціал організації), то маємо дійти висновку, що протягом останніх трьох років вплив цього коефіцієнту був незмінний, тобто він не є критичним для оцінки ефективності. Наразі запропоновано прийняти управлінське рішення й визначити новий орієнтир взамін старого – це введення як параметру впливу нового коефіцієнта КЗ (Потенціал реагування на вплив зовнішніх факторів (технічні бар’єри в торгівлі тощо)).

Динаміка зміни характеристик потенціалу підприємства,
що використовуються під час прийняття управлінських рішень

<i>Коефіцієнти</i>	<i>Характеристика потенціалу, що використовується</i>	<i>2011 р.</i>	<i>2012 р.</i>	<i>2013 р.</i>
K1	Потенціал КВО (коефіцієнту використання обладнання)	0,6	0,7	0,75
K2	Потенціал освоєння нових технологій	0,6	0,7	0,8
K3	Структурний потенціал організації	0,7	0,7	0,7
K4	Потенціал технічного супроводження виробництва	0,7	0,8	0,9
K5	Ціновий потенціал	0,8	0,8	0,9
K6	Потенціал товарної політики (асортименту)	0,8	0,85	0,95
K7	Потенціал географії продаж	0,6	0,65	0,65
K8	Трудовий потенціал (підвищення кваліфікації персоналу)	0,7	0,8	0,9
K9	Потенціал збутової політики підприємства	0,6	0,7	0,8
K10	Потенціал системи управління якістю	0,65	0,7	0,75
Загальний випуск продукції (тис. од)		158,4	182,3	220,1

Маркетинг як теоретична концепція дає змогу промисловим підприємствам краще адаптуватися до умов ринкової економіки, оскільки маркетингова діяльність за своєю суттю виступає чіткою організаційною формою сучасного товарного виробництва з відповідним змістом і має вагомe значення для вдосконалення виробництва. Усе це вимагає практичного забезпечення щодо вдосконалення оцінки потенціалу маркетингової діяльності підприємств на основі прийняття комплексних, цілепокладаючих управлінських рішень. Графічний метод також може бути використаний при формуванні стратегічних рішень щодо ефективного управління підприємством.

Для кількісної оцінки ефективності маркетингової діяльності підприємств, яка здійснюється за допомогою графічного методу, необхідно описати характеристики підкритеріїв, які адекватно відображають маркетингові можливості даної групи підприємств (галузі). Даний підхід забезпечує більш ефективну характеристику маркетингової діяльності підприємств і сприяє розробленню дієвих управлінських рішень.

Алгоритм розробки управлінського рішення дозволяє наочно зобразити можливість впливу оцінки ефективності маркетингу на управління господарською діяльністю підприємств.

Завдання управління маркетингом полягають у впливові на рівень, час і характер попиту, таким чином, щоб це допомагало підприємству в досягненні поставлених цілей, а також у впливові на формування і прийняття управлінських рішень. Іншими словами, управління маркетингом – це не тільки управління попитом, але і можливість впливу на обрану стратегію.

Література:

1. *Котлер Ф.* Основы маркетинга / Ф. Котлер и др. ; [пер. с англ.] – М. : Вильямс, 2001. – 736 с.
2. *Коржинський М. П.* Молокопродуктовий підкомплекс України: стан і напрями розвитку / М. П. Коржинський, Ю. М. Макаренко. – К. : ІДЕ УААН, 1998. – 318 с.
3. *Куденко Н. В.* Стратегічний маркетинг : [навч. посіб.] / Н. В. Куденко. – К. : КНЕУ, 2006. – 361 с.
4. *Мілаш Л. М.* Комплексна оцінка ефективності маркетингової діяльності аграрних підприємств / Л. М. Мілаш // АгроСвіт. – 2008. – № 21. – С. 43–47.
5. *Попов Е. В.* Рыночный потенциал предприятия / Е. В. Попов. – М. : ЗАО “Издательство “Экономика”, 2002. – 559 с.
6. *Солоп А.* Таємниці бізнесу / А. Солоп. – К. : УФІМБ, 2007. – 311 с.

Надійшла до редколегії 12.02.2014 р.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352:332.1

Ю. В. БОКОВИКОВА

ФАКТОРИ РОЗВИТКУ НАСЕЛЕНИХ ПУНКТІВ

Визначено фактори розвитку населених пунктів: територіальний з інфраструктурною складовою, фінансовий, природний, сучасних інформаційних технологій, відкритості влади, взаємодії з громадськістю та суб'єктами господарювання. З'ясовано вплив факторів розвитку на розкриття можливостей населених пунктів.

Ключові слова: фактори розвитку, населений пункт, місцеве самоврядування, територіальні ресурси, взаємодія з суб'єктами господарювання.

Factors of populated localities' development have been defined: a territorial factor with an infrastructural component, financial, natural, factors of modern information technology, transparency of government, interaction with the public and economic entities.

Key words: factors of development, populated locality, local government, territorial resources, interaction with economic entities.

В юридичній енциклопедії дається таке визначення: населений пункт – частина комплексно заселеної території, яка склалася в результаті господарської та іншої суспільної діяльності, має стале населення, власну назву та зареєстрована в установленому законом порядку. Населені пункти поділяються на міські і сільські. До міських належать міста (різного значення); до сільських – села і селища незалежно від їхньої адміністративної підпорядкованості [9, с. 67]. У сучасній Україні населені пункти представлені містами, яких станом на 1 жовтня 2013 р. їх, за даними Державного комітету статистики України, – 460, сільськими населеними пунктами – селищами міського типу (885) та селами (27 212). Ці адміністративно-територіальні одиниці мають різні території, кількість населення, обсяг ресурсів і можливостей. Можна виділити деякі спільні позиції:

– населені пункти – територіальна основа самоврядування, влада на містах здійснюється територіальною громадою та від її імені органами місцевого самоврядування;

– до ключових сфер суспільного життя, які потребують втручання та регулювання з боку місцевої влади відносяться: освіта, охорона, здоров'я,

культура, соціальний захист, багатогалузеве комунальне господарство, містобудування тощо, відповідальність за надійне функціонування і злагоджену роботу яких покладено на самоврядну ланку влади;

– більшість населених пунктів (сільські) мають незначний економічний та адміністративний ресурс, що обмежує їх можливості здійснювати стабільний розвиток господарства та ефективно управляти територією.

Постійно зростаючі вимоги населення до рівня життя обумовлюють необхідність дослідження факторів розвитку населених пунктів та актуалізують обрану тему.

Питання розвитку населених пунктів досліджувались у працях учених, управлінців, землевпорядників: А. Величко, Ю. Куц, В. Мамонова, Н. Мельтюхова, М. Орлатий, Н. Сігітова, Н. Фоміцька, Ю. Шарий та ін. Причому акцент здебільшого було зроблено на інституційному, територіальному, земельному та фінансовому питаннях. Ураховуючи те, що розвиток є філософською категорією і може розглядатись як процес зміни об'єкта в бік удосконалення або занепаду, проведені дослідження слід розширювати з урахуванням нових факторів, можливостей, суспільних змін та соціально-економічних перетворень, що відбуваються у країні.

Мета статті – визначити фактори розвитку та з'ясувати їх вплив щодо розкриття сучасного потенціалу населених пунктів.

Сучасна людиноцентристська ідея побудови соціуму свідчить про об'єктивно зумовлену зміну пріоритетів суспільного розвитку. Основою відтворювальних процесів, їхньою рушійною силою, а головне – кінцевою метою повинно стати розширене відтворення фізично здорової, творчо активної, вільної й політично-рівноправної особистості [4, с. 20]. Найближчим до людини інститутом влади, що на рівні населених пунктів покликаний сприяти вирішенню поставленої мети, є органи місцевого самоврядування. Виходячи з того, що від імені мешканців населених пунктів органи місцевого самоврядування забезпечують інтеграцію цілеспрямованих дій на розвиток особистості, вирішення місцевих соціально-економічних проблем, спробуємо з'ясувати фактори розвитку населених пунктів, виходячи з інтересів територіальної громади.

Вважаємо, що важливим фактором розвитку є територіальний фактор, адже територія населеного пункту є територіальною основою організації та діяльності громади, органів місцевого самоврядування. У проекті концепції реформування місцевого самоврядування визначено, що побудова самодостатніх у ресурсному відношенні, тобто спроможних, громад може бути здійснена лише на відповідній територіальній основі [5].

Досягнення цілей реформи місцевого самоврядування неможливо без якісного оновлення адміністративно-територіального устрою країни, який базується на раціональній просторовій основі для організації публічної влади, забезпечені доступності та якості надання соціальних та адміністративних послуг населенню, ефективному використанні ресурсного потенціалу, сталому розвитку територій, здатності адекватно реагувати на соціальні та економічні виклики. Тому важливо визначити оптимальну територіальну основу місцевого самоврядування,

яка б не тільки забезпечувала надання управлінських послуг населенню, а й співпадала з думкою територіальної громади щодо її розмірів, меж тощо. Вивчення громадської думки на рівні сільських населених пунктів та обговорення питань реформування на зборах громадян у сільській місцевості свідчить про різне бачення населення щодо об'єднання територіальних громад, наявності делегованих повноважень, зменшення кількості соціальних закладів на селі тощо. Тому при реформуванні адміністративно-територіального устрою вкрай важливим є узгодження всіх питань з жителями територіальних громад, що відповідає ст. 5 Європейської Хартії місцевого самоврядування, яка ратифікована Україною ще в 1997 р.: “Зміни територіальних кордонів місцевих властей не можуть здійснюватися без попереднього з'ясування думки відповідних місцевих громад, можливо шляхом проведення референдуму, якщо це дозволяється законом” [1]. На наше глибоке переконання, підтримка місцевого населення є тим ресурсом, який сьогодні не використовується владою та має бути долучений до вирішення переважної більшості питань місцевого значення.

Територію населеного пункту, на якій здійснюється місцеве самоврядування, визначає межа. Зміна межі населеного пункту здійснюється в установленому Конституцією і законами України порядку з ініціативи територіальної громади з урахуванням історичних і місцевих традицій, думки жителів населеного пункту і жителів сусідніх адміністративно-територіальних одиниць, вираженої у формах, що дозволяють встановити думку більшості тієї частини жителів, інтереси якої можуть бути обмежені зміною меж. Офіційним документом, в якому зафіксовано межу населеного пункту та який визначає принципи розвитку, планування, забудови й іншого використання території населеного пункту, є його генеральний план, що підлягає коригуванню не рідше одного разу на п'ять років. Відсутність зафіксованих меж і генеральних планів населених пунктів (або застарілість документації) гальмує їх розвиток, унеможлиблює з'ясування перспектив і перетворень на рівні територіальної громади.

Межі міст обласного значення були визначені ще в 1960-70-і рр. і за цей час істотно змінилися і не відповідають дійсності. Процедура встановлення меж для сіл і селищ законодавець спростив. А от щодо міст обласного значення, то ситуація залишається складною – через недостатнє правове регулювання, особливості адміністративно-територіального устрою, необхідність розробляти генеральні плани, через непросту процедуру узгодження і затвердження проєктів землеустрою і, зрештою, через відсутність необхідного фінансування [7, с. 11].

Сьогодні можливості розвитку населеного пункту (особливо на селі) залежать від його розташування відносно обласних, районних центрів, доріг загальнодержавного значення, близькості до державного кордону тощо. Тому розглядаючи територіальну основу діяльності, необхідно звернути увагу на інфраструктурну її складову. Наявність якісного дорожнього покриття має забезпечувати транспортне сполучення між населеними пунктами, можливості проїзду мешканців до місць праці, що залишить частину населення в сільській

місцевості, доступність пересування не тільки екстрених служб, а й пересічних громадян у різні пори року навіть на доступному на селі велосипедному транспорті.

Інфраструктурну основу розвитку складають також матеріальні об'єкти, що розташовані в населених пунктах. Вони не можуть використовуватись, якщо знаходяться в неналежному стані, потребують ремонту, відновлення тощо. Відповідно громада від таких об'єктів не отримує ніякого зиску. Отже, ресурс розвитку не використовується. Тільки фінансово спроможні територіальні громади у змозі підтримувати, відновлювати, проектувати та будувати об'єкти інфраструктури, що вкрай необхідні мешканцям (житло, недобудовані об'єкти, водогони, місцеві дороги, магазини тощо). Тому не менш важливим фактором розвитку населених пунктів є фінансовий. Надзвичайно слабка фінансова база органів місцевого самоврядування (більше 80 % є дотаційними) і відсутність механізмів стимулювання розвитку з боку держави, вилучення з місцевих бюджетів не сприяють прагненню органів місцевого самоврядування до пошуку джерел наповнення місцевих бюджетів.

За даними спеціалістів інституту бюджету та соціально-економічних досліджень, аналіз дохідної частини місцевих бюджетів показує, що частка трансфертів з державного бюджету має стійку тенденцію до зростання і наразі становить більше ніж 50 %. Якщо розглянути сутність цих трансфертів, то майже 40 % з них – це соціальні субвенції, які спрямовуються на виконання суто державних повноважень [6].

Разом з тим, якщо самотність місцевого самоврядування залежить від державних дотацій, субвенцій і централізації фінансів це суперечить ідеї самоврядування як самоврядної влади територіальної громади. На думку В. Заблоцького, “фінансові системи, що становлять підґрунтя ресурсів органів місцевого самоврядування, повинні мати достатньо диверсифікований і підвищувальний характер і забезпечувати можливість приводити наявні ресурси, наскільки це практично можливо, у відповідність до реального зростання вартості виконуваних ними завдань” [2, с. 149]. Неодноразово українські та зарубіжні науковці і практики наголошували на необхідності формування бюджету за принципом знизу доверху. До тих пір, поки фінансові ресурси розподілятимуться зверху (від центру), місцеві бюджети “спускатимуться” у вигляді “контрольних цифр”, “рекомендацій” розвиток населених пунктів у його фінансовій частині повністю залежатиме від означених та наданих державною фінансових можливостей.

Фактор сучасних інформаційних технологій. Власний досвід спілкування автора статті з посадовими особами органів місцевого самоврядування свідчить про їх обурення з приводу постійних вимог органів державної влади щодо надання різної інформації з приводу діяльності органів місцевого самоврядування. Зрозуміло, що стосовно делегованих повноважень такі вимоги є доречними, але, виходячи з того, що в сільських радах кількість штатних працівників часто від 3 до 5 одиниць, виникають певні труднощі з підготовкою та наданням інформації у визначені терміни. Вбачаємо, що виходом з даної ситуації має стати запровадження ефективної системи електронного цифрового підпису, що сприятиме розширенню використання

електронного документообігу. Усебічне використання електронного цифрового підпису дасть можливість не тільки спростити та прискорити документообіг між суб'єктами господарювання та зміцнити конкурентоспроможність вітчизняних підприємств, а й створити умови для розвитку експортно-імпортних операцій, електронної торгівлі, електронних банківських послуг, повномасштабного дистанційного навчання та надання медичних послуг із застосуванням новітніх інформаційних технологій. Окрім цього, впровадження електронного цифрового підпису закладе організаційно-технічну основу для надання електронних інформаційних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування юридичним та фізичним особам з використанням інтернету.

До факторів розвитку населених пунктів слід віднести фактор відкритості та транспарентності місцевої влади. На наш погляд, тут мова має йти не лише про анонсування та висвітлення діяльності влади, вивчення громадської думки щодо актуальних питань місцевого значення та урахування її у процесі прийняття управлінських рішень, використання різноманітних способів оприлюднення інформації, власне зустрічей керівництва з громадою тощо. Йдеться про налагодження зворотного зв'язку з метою розкриття потенціалу громади, спрямованості її на кінцевий результат, оцінки позиції громадян, використання творчих здібностей людей у процесі свободи вибору шляхів розвитку. При цьому форми участі громадян можуть варіювати від консультацій, оцінки проектів рішень до права приймати рішення, коли відповідальність лежить на обох суб'єктах управлінської діяльності – органах влади і громадськості.

Велике значення для місцевої влади мають зв'язки з громадськістю, що дають можливість не тільки мати уявлення соціальних груп про діяльність влади, а й владі своєчасно коригувати ситуацію залежно від намічених цілей, соціальних змін, економічних обставин, конфліктних ситуацій тощо. У цьому контексті серйозним кроком на шляху до світових стандартів відкритості та доступності влади є впровадження Державної інформаційної системи електронних звернень громадян, завдяки якій кожен, зареєструвавшись, може звернутися до будь-якого органу державної влади зі своїми питаннями. Сформувавши і відправивши електронне звернення за допомогою системи, громадянин може у режимі on-line відслідковувати стан його опрацювання на кожному етапі. Упровадження Державної інформаційної системи електронних звернень громадян – ще один крок до з'ясування місцевих проблем і можливостей розвитку.

Сучасні реалії свідчать про необхідність згуртування громади для спільного вирішення питань соціально-економічного розвитку. Тому виникає потреба використання соціогуманітарної технології, спрямованої на забезпечення взаємодії таких понять, як територіальна ідентичність, територіальні інтереси, територіальна спільність. Йдеться про брендинг населених пунктів, тобто формування уявлення враження про них. Бренд населеного пункту – додатковий ресурс у вигляді соціальної стабільності, інвестицій, туризму, нових робочих місць тощо, що потрібен для підвищення конкурентоздатності та інноваційної спроможності населеного пункту, залучення ресурсів, приваблення бізнесу тощо.

Трансформація відносин власності в ринкову площину актуалізує необхідність розгляду такого фактору розвитку, як взаємодія із суб'єктами господарювання. На рівні населених пунктів у сфері підприємництва перебуває в тісній взаємодії дві системи – влада і бізнес, які взаємно впливають одна на одну. Суб'єкти господарювання – це платники податків, найбільш активний прошарок населення, спроможний відстоювати власні інтереси, частина громади, що за законами бізнесу прагне до отримання економічного зиску, а отже, до розвитку. З іншого боку, влада, прагнучи змін, має здійснювати управлінські впливи, виходячи зі знання природи регульованого об'єкта, на який спрямовані впливи, та з чіткого бачення бажаного майбутнього образу цього об'єкта, який планується досягти за допомогою певних регуляторів.

Головними рисами потенційного підприємця є вміння раціонально ризикувати, балансувати між реальними витратами і можливими вигодами, та здатність розробляти і впроваджувати новий конкурентоспроможний продукт. Регуляторна діяльність органів місцевого самоврядування, що здійснюється в межах відповідної державної політики, повинна стимулювати у підприємця вміння створювати нове, здатність до творення економічної ініціативи. На рівні населених пунктів взаємодія має перетворитись на певний адміністративно-виробничий процес розробки і запровадження загальних правил та умов поведінки, які дають змогу ефективно використовувати людський капітал громади і врівноважувати інтереси трьох суб'єктів – індивіда, громади і місцевої влади.

Т. Кравченко пропонує як шлях розвитку міжмуніципальне співробітництво, завдяки якому ОМС можуть започаткувати нові послуги, брати участь у проєктах публічно-приватного партнерства, обмінюватись знаннями, розвивати некомерційні організації з передачею їм окремих функцій [3, с. 154]. Погоджуючись з автором, треба визнати, що асоціації органів місцевого самоврядування покликані вирішувати ті ж самі проблеми і при доопрацюванні та вирішенні кадрових, фінансових, організаційних питань можуть розкрити потенціал місцевого розвитку.

Базисом розвитку населених пунктів є природні ресурси, використання яких відповідно до законодавства України має здійснюватись за принципами сталого розвитку. “Європейська хартія міст і територій сталого розвитку”, прийнята в 1994 р. у датському місті Олборзі, визначає такі основні принципи сталого розвитку [8]:

- територіальні програми мають сприяти підтримці сталого розвитку природних систем (зокрема, темпи споживання не відтворювальних природних ресурсів не повинні перевищувати темпів їх заміни відтворювальними ресурсами, а темпи споживання відтворювальних ресурсів – темпи їх природного поповнення);
- розвиток економіки і суспільства повинен сприяти формуванню стилю життя, адекватного ідеям сталого розвитку;
- принципів рішення з розвитку території повинні враховувати думку людей, які там живуть;

- певна територія не повинна створювати екологічних проблем майбутньому населенню та сусіднім місцевостям;
- інвестиції мають сприяти підтримці природного капіталу, зниженню рівня експлуатації природних систем, збільшенню частки експлуатації відновлюваних ресурсів, ефективному використанню матеріальних та енергетичних ресурсів;
- землевпорядкування має сприяти підвищенню ефективності використання земель;
- організація транспорту має відбуватися шляхом розвитку суспільних видів транспорту, а також створенню умов для пішохідного та велосипедного пересування;
- засоби масової інформації повинні сприяти підвищенню відповідальності громадян як за місцеві екологічні проблеми, так і за збереження клімату планети;
- міське управління має розвиватися шляхом розвитку самоврядування і максимального залучення громадян до вирішення найважливіших проблем;
- повинна постійно діяти система мотиваційних інструментів, що сприяють вирішенню завдань сталого розвитку.

Убачаємо, що на рівні населених пунктів слід більш повно використовувати механізми максимального залучення громадян до вирішення природоохоронних проблем. Зокрема, органами місцевого самоврядування населених пунктів необхідно прийняти положення “Про самоврядний контроль за використанням та охороною природних ресурсів”, яке стимулюватиме та зобов’язуватиме природокористувачів дотримуватися вимог природоохоронного законодавства, дасть змогу залучити місцевих жителів до громадського контролю, сприятиме охороні та раціональному використанню природних ресурсів, платежі за користування якими мають стати джерелом поповнення місцевих бюджетів. Відтак, екологічний розвиток як компонент населених пунктів, будучи індикатором гармонійності існування людини в природі, набуває особливого значення, є невід’ємною складовою сталого розвитку територій.

Даний перелік факторів розвитку населених пунктів не є вичерпним, оскільки такі фактори можна деталізувати. Наприклад, для міст – обласних центрів додати інноваційний фактор, для сіл та селищ – потужним двигуном розвитку може бути кооперація сільськогосподарських виробників. У цілому важливо відмітити, що підґрунтям для кожного з наведених факторів розвитку населених пунктів мають бути законодавчі акти, їх організаційне та фінансове забезпечення, щоб гарантувало можливість розвитку територій і складає перспективи подальших наукових розвідок.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_036.
2. *Заблоцький В.* Ціннісні конструкти Європейської Хартії місцевого самоврядування та політико-ментальні чинники їх імплементації в українських умовах / В. Заблоцький // Держава і регіони. Серія : Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 146–151.

3. Кравченко Т. Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в сільській місцевості / Т. Кравченко // Держава і регіони. Серія : Державне управління. – 2013. – № 2. – С. 152–158.

4. Миронова Т. Л. Управління розвитком регіону : навч. посіб. / Т. Л. Миронова та ін. – К. : Центр. навч. літ-ри, 2006. – 328 с.

5. Проект Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://minregion.gov.ua/ attachments/content-attachments/995/Koncepcia.pdf](http://minregion.gov.ua/attachments/content-attachments/995/Koncepcia.pdf).

6. Рекомендації одинадцятого фінансово-економічного форуму “Енергоефективність бюджетних витрат – шлях до економічного процвітання” [Електронний ресурс] // Офіційний сайт інституту бюджету та соціально-економічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.ibser.org.ua/UserFiles/File/F&E%20Forums/11%20forum/Rocommendations.pdf>.

7. Сігітова Н. Чимало завдань, висунутих Земельним кодексом, ми заклали у свою регіональну програму ще раніше / Н. Сігітова // Землевпорядний вісник. – 2013. – № 12. – С. 7–11.

8. Хартия “Города Европы на пути к устойчивому развитию” (Ольборгская хартия). Одобрена учасниками Европейской Конференции по устойчивому развитию больших и малых городов Европы, Ольборг, Дания, 27 мая 1994 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.sustainable-cities.eu/upload/pdf_files/ac_russian.pdf.

9. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 2003. – Т. 4. – 736 с.

Надійшла до редколегії 20.01.2014 р.

УДК 352.07

М. В. ГОНЧАРЕНКО

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ

Узагальнено теоретичні підходи до визначення сутності сталого розвитку. Доведено, що сталий розвиток території залежить від збалансування економічних, соціальних та екологічних факторів і спрямований на задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь людей. Визначено, що головною метою сталого розвитку території є забезпечення накопичення його ресурсних можливостей для проведення розширеного відтворення і підвищення рівня добробуту населення без шкоди довкіллю. Систематизовано принципи формування моделі сталого розвитку території.

Ключові слова: сталий розвиток, територія, сталий місцевий розвиток, економіка, соціальна сфера, екологія, задоволення потреб людей.

The paper summarizes theoretical approaches to defining the essence of sustainable development. We prove that sustainable development of a territory depends on the balance between economic, social, and environmental factors and is aimed at meeting the needs of the present and future generations. It has been determined that the main objective of sustainable development is to provide accumulation of resource potential for expanded reproduction and raising the living standards without environmental damage. The principles for forming a model of sustainable development of a territory are systematized.

Key words: sustainable development, territory, sustainable local development, economy, social sphere, ecology, needs of people.

В умовах посилення глобалізаційних викликів, серед яких варто відзначити глобальну економічну нестабільність, проблема досягнення сталого розвитку держави та її регіонів набуває особливої ваги. Суспільство має постійно оцінювати: які витрати забезпечують досягнення економічних результатів, наскільки вони є доцільними, яким чином це позначається на стані навколишнього середовища. Адже економічне зростання не є самоціллю, воно слугує підґрунтям для підвищення рівня та якості життя населення за умови збереження довкілля.

Концепція сталого розвитку базується на ідеї, що якість життя людей і стан суспільства знаходяться під впливом сукупності економічних, соціальних та екологічних факторів. Усвідомлення взаємозв'язку цих факторів дозволить приймати правильні рішення при розробці стратегії розвитку будь-якої країни, регіону, території.

В останні роки багато регіонів в Україні, формулюючи перспективи соціальної та економічної політики, визначають сталий регіональний розвиток як головну характеристику оптимального поєднання цілей, засобів і результатів їх діяльності. Найчастіше ці формулювання носять декларативний характер, але, як правило, мова йде про пошук реальних шляхів підвищення ефективності управління територією, що вимагає наукового обґрунтування та методологічної розробки орієнтирів державної політики, що реалізує сталий розвиток регіональної системи.

Ідеї, принципи, стратегії та механізми реалізації концепції сталого розвитку достатньо глибоко та послідовно вивчені та узагальнені в науковій літературі. Дослідженню процесів сталого розвитку присвячено наукові праці таких іноземних і вітчизняних учених, як В. Данилов-Данілян, Ф. Джовані, А. Єфремов, Г. Кларк, Л. Корнійчук, К. Снеддон, А. Філіпенко, Б. Хьюс, Л. Шостак та ін. Теоретико-методологічні аспекти забезпечення сталого розвитку територій є предметом досліджень А. Балашова, Н. Багрова, І. Вахович, А. Гапоненко, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Трофимової та ін. Проте загальноприйнятого визначення такої складної наукової категорії, як “сталий розвиток” ще і досі не вироблено, бракує наукових розробок щодо визначення сутності та специфіки місцевого сталого розвитку.

Системне управління соціально-економічним розвитком має велике теоретичне і практичне значення, оскільки ефективне використання потенціалу країни та її окремих регіонів, вихід їх на траєкторію стійкого розвитку можливі лише на основі усвідомлених, цілеспрямованих, науково обґрунтованих дій з перетворення економічних і соціальних підсистем. З огляду на це, метою статті є обґрунтування сутності концепції сталого розвитку, уточнення поняття сталого розвитку територій, визначення його мети та систематизація принципів, що створить методологічну основу для подальшої розробки практичних механізмів забезпечення сталого місцевого розвитку.

Останнім часом термін “стійкість” або “сталість” широко використовується стосовно до категорії “розвиток” якого-небудь процесу, явища, об’єкта.

Уперше термін “сталий розвиток” (sustainable development) з’явився у “Всесвітній стратегії охорони природи” (World Strategy of Nature Conservation), розробленій Міжнародним союзом охорони природи і природних ресурсів (International Union for the Conservation of Nature) і опублікованій у 1980 р. Під “сталим розвитком” розуміли таку модель руху вперед, при якій задоволення життєвих потреб людей нинішнього покоління не позбавляє такої можливості майбутні покоління [7, с. 77]. Це визначення в подальшому стало найбільш цитованим, але не єдиним. Розвиток підходів до обґрунтування поняття сталого розвитку відбувався шляхом виділення трьох його складових: економіки, соціальної сфери і довкілля, збалансування яких і забезпечить у результаті задоволення життєвих потреб людей нинішнього покоління без загрози можливості майбутніх поколінь задовольняти їх власні потреби.

На основі теоретичного аналізу концепцій екологізації та соціалізації економіки І. Вахович виділяє три основні підходи дослідження концепції сталого розвитку:

1) екологоцентричний – під час дослідження сталого розвитку увага акцентується переважно на екологічній складовій, що пов’язується з оптимізацією діяльності людини по відношенню до навколишнього середовища, пропагується збереження природних ресурсів, в тому числі за рахунок скорочення темпів економічного зростання. Недоліком даного підходу є неврахування наростаючих потреб людства, що унеможливує призупинення економічного зростання;

2) економікоцентричний – розглядаються можливості забезпечення потреб поколінь за допомогою економічного зростання, допускається взаємозаміна ресурсів, не враховуючи обмеженість та вичерпність природно-ресурсного потенціалу як перешкоду подальшому зростанню. Прогалинами такого підходу є пріоритетність економічних інтересів над соціальними та екологічними, що порушує гармонійне співіснування людини та навколишньої дійсності у стратегічній перспективі;

3) соціоцентричний – сталий розвиток можна розглядати як збалансований за соціальною та економічною складовими, тобто ставиться завдання оптимального управління сукупністю соціокультурного багатства, яким володіє цивілізація на

конкретному етапі всесвітньо-історичного розвитку на основі прискорення темпів економічного зростання задля всестороннього задоволення потреб людини. Недоліком такого підходу є опосередкованість ролі екологічної складової у забезпеченні потреб нинішнього та майбутнього поколінь [2, с. 11–12].

Н. Багров розуміє під сталим розвитком гармонізацію трьох структурних підсистем цивілізаційного світу – соціуму, економіки та навколишнього середовища [1].

Відповідно до визначення В. Данилова-Данільяна, сталий розвиток – це такий суспільний розвиток, при якому не руйнується його природна основа, створювані умови життя не спричиняють деградації людини і соціально-деструктивні процеси не розвиваються до масштабів, які загрожують безпеці суспільства [5].

Отже, стратегічна концептуальна ідея сталого розвитку – це досягнення збалансованості соціально-економічного і екологічного розвитку та покращення якості життя населення й стану природного довкілля на основі його інформатизації та інтелектуалізації з одночасним забезпеченням його суспільної ефективності, спрямованої на структурно-технологічну перебудову всіх галузей господарства, зростання добробуту населення та економічне зростання, розбудову соціальної, ринкової, комунікаційно-інформаційної та екологічної інфраструктур території тощо [10, с. 17–18].

Стійкий (сталий) розвиток виражає достатню просту ідею: досягнення гармонії між суспільством та природою, розв'язання протиріч, що існують у наш час (протиріччя між природою і суспільством, між екологією і економікою, між розвинутими країнами і тими, що розвиваються, між багатими і бідними, між уже сформованими потребами людей і розумними потребами, між теперішніми та майбутніми поколіннями тощо).

Таким чином, сталий розвиток має бути спрямований на вирішення трьох основних завдань, необхідних для поступу людського суспільства, а саме:

- поліпшення якості життя населення (та середовища його проживання);
- підвищення продуктивності суспільної праці;
- збереження та ренатуралізацію природи (природного довкілля) [10, с. 17–18].

Отже, взаємозв'язок і баланс економічних, соціальних, екологічних, інституційних та інноваційно-технологічних компонентів з метою максимізації добробуту людини без ускладнення можливостей для майбутніх поколінь задовольняти свої потреби визначаються сучасними науковцями як “сталий розвиток”.

В. Трофимова вважає, що в умовах формування нового способу виробництва та глобальної інтеграції намагання обмежити глобальну за своєю природою концепцію сталого розвитку вузькими рамками регіону, підприємства, галузі та навіть окремо взятої національної економіки здається не виправданим [9]. Однак, на думку багатьох науковців, головним дослідницьким майданчиком для впровадження теорії сталого розвитку в практику життєдіяльності повинні стати саме регіони [1; 4; 7; 8; 10]. Однак, незважаючи на безліч вироблених

концептуальних підходів, у науці до теперішнього часу так і не склалося єдиного уявлення про те, що слід розуміти під “сталим розвитком регіону”.

Р. Шніпер вважає, що основними характеристиками сталого розвитку регіональної системи є надійність її економічної конструкції, адаптивність і еластичність регіонального відтворювального процесу, коли наявні природні варіації попиту і коли немає різких коливань соціально-економічних процесів [11].

В. Лексин і А. Швецов ознаками стійкості регіону називають тривалість збереження умов для відтворення потенціалу території (її соціальної, природно-ресурсної, екологічної, господарської та інших складових) в режимі збалансованості та соціальної орієнтації [6].

А. Гапоненко стійкість територіальних систем визначає як відносну незмінність основних параметрів територіальної соціально-економічної системи, її здатність зберігати їх в заданих межах за умови зовнішніх та внутрішніх впливів [3].

Стійкість може бути властива не тільки фіксованим станам регіональної системи, а й її змінам. В якості основних видів такої стійкості А. Гапоненко виділяє:

- стійкість розвитку, що характеризується систематичним приростом результату не нижче допустимого мінімуму і не вище об’єктивно детермінованого максимуму;

- перманентну стійкість, коли зміни, в тому числі позитивні, проявляються лише епізодично і нетривало;

- гіперстійкість, тобто стан, коли регіони до розвитку малосприйнятливі, не здатні адаптуватися до змін, у тому числі і до необхідних позитивних [3].

Слід зазначити, що залежно від траєкторії розвитку при певному впливі зовнішнього і внутрішнього середовища, спрямованості і діапазоні змін економічної системи регіональна стійкість може мати такі форми:

- нестійкий розвиток, який обумовлений наявністю постійно повторюваних відхилень від заданої траєкторії з амплітудою варіювання значень соціально-економічних показників функціонування регіону поза зоною стійкості;

- абсолютно стійкий розвиток, який досягається за відсутності будь-яких відхилень від заданої траєкторії;

- потенційно стійкий – безпосередньо пов’язаний з економічним розвитком регіону, розвитком сільського господарства, що впливає на міру здатності регіону протистояти впливу негативних внутрішніх і зовнішніх факторів;

- нормативно сталий розвиток – являє собою задану характеристику економічного розвитку регіону, яка прогнозується при розробці регіональної стратегії розвитку;

- фактичний розвиток – той, що досягнуто в минулому періоді під впливом реальних факторів на сформованому рівні використання наявного економічного потенціалу регіону;

- реально сталий розвиток – це рівень регіонального розвитку, що забезпечує накопичення ресурсної бази для подальшого розширеного відтворення і зміцнення позицій у міжрегіональній конкуренції [3].

Сталий розвиток території може бути забезпечено за рахунок:

– гармонійного поєднання економічного, соціального та екологічного розвитку;

– координації зусиль всієї спільноти для досягнення сталого розвитку;

– провідної ролі держави у забезпеченні сталого розвитку.

У зв'язку з цим, факторами, що визначають стійкість розвитку території, є:

– безперервність відтворювального процесу в регіоні;

– наявність і можливості нарощення ресурсної бази регіонального виробництва;

– довгострокове економічне зростання регіонального виробництва;

– високий рівень життя населення;

– конкурентоспроможність регіональної економіки;

– система підтримки регіонального розвитку з боку держави.

Отже, стійкість розвитку регіону можна визначити як динамічний процес, спрямований на стабільне накопичення і збільшення потенціалу регіонального розвитку за рахунок ефективного управління виробничими, фінансовими, соціальними, природоресурсними, трудовими, управлінськими ресурсами території з урахуванням ризику і невизначеності. Тому регіональний розвиток може вважатися стійким, якщо, по-перше, забезпечується бажаний рівень виробництва, що задовольняє соціальні та господарські потреби населення і господарюючих суб'єктів; по-друге, реалізується принцип вирівнювання соціально-економічних показників життєдіяльності регіону в зіставленні зі середнім по країні рівнем; по-третє, забезпечується збереження і накопичення економічного потенціалу території; по-четверте, підвищується рівень конкурентоспроможності території; по-п'яте, підтримується належний рівень природного довкілля.

Головною метою сталого розвитку території є забезпечення накопичення його ресурсних можливостей для проведення розширеного відтворення і підвищення рівня добробуту населення. Реалізація поставленої мети здійснюється за рахунок:

– підвищення ефективності управління власною ресурсною базою;

– збереження якісних параметрів функціонування економічної системи регіону;

– формування здатності економічної системи регіону протистояти негативному впливу зовнішніх і внутрішніх факторів;

– забезпечення соціальної справедливості та довготривалого зростання добробуту населення регіону;

– зниження рівня ризикованості в регіональному розвитку і формування запасу фінансової міцності економічної системи регіону.

Реалізація поставленої мети визначає об'єктивну необхідність виділення основних методологічних принципів дослідження категорії “сталого розвитку регіону”. Їх можна об'єднати в дві групи: загальні та спеціальні.

До групи загальних принципів слід віднести фундаментальні загальноекономічні принципи, що включають:

- принцип узгодженості інтересів регіону та держави при реалізації регіональної стратегії економічного розвитку;
- принцип системності, що характеризує регіон як систему, що саморозвивається;
- принцип єдності процесу сталого розвитку регіону та реформування економіки країни в цілому;
- принцип цілеспрямованості регіонального розвитку, який забезпечує його стійкість.

Спеціальні принципи відображають специфіку регіонального розвитку:

- принцип дефіцитності ресурсів, пов'язаний з необхідністю врахування обмеженості ресурсної бази регіону;
- принцип фінансової стабільності та незалежності, пов'язаний з необхідністю виробництва власної ресурсної бази для фінансування регіональних зобов'язань;
- принцип пріоритетності, який безпосередньо пов'язаний з попереднім принципом і відображає необхідність вибудовування напрямів реалізації регіональної стратегії з урахуванням першочерговості вирішення регіональних завдань та обмеженості ресурсної бази;
- принцип соціальної справедливості, який передбачає необхідність обліку у сталому розвитку регіону фактору зростання добробуту його населення;
- принцип технологічності та інноваційності регіонального розвитку, що передбачає розробку і моделювання технологій сталого розвитку, що забезпечують регіону довготривалу конкурентоспроможність;
- принцип обов'язкового обліку факторів ризику та невизначеності у регіональному розвитку.

На наш погляд, модель сталого розвитку території повинна базуватися на таких принципах:

- комплексності, тобто необхідності аналізу всіх сторін об'єкта дослідження;
- системності, тобто обліку внутрішніх взаємозалежностей і зовнішніх факторів з позицій розгляду об'єкта дослідження як елемента системи більш високого рівня;
- пріоритетності вирішення завдань і здійснення заходів, спрямованих на збереження і поліпшення умов життєдіяльності населення, підтримки нормальних умов його існування;
- прийнятності ризику, тобто виявлення та реалізації доступних заходів, спрямованих на захист економіки регіону і недопущення подолання порогових ситуацій;
- обліку накопиченого досвіду розгляду завдань розвитку окремих територій в рамках завдань в цілому, при цьому за основу приймаються проблеми, елементи структури, пріоритети, напрями і шляхи стосовно до рівня держави.

Стійкість як специфічна якість економічної системи регіону досягається в результаті подолання дії різних факторів, вона не є характеристикою системи на тривалий період часу. Процес сталого розвитку можна представити як послідовність циклів еволюційної зміни станів системи всередині циклу із стрибкоподібним переходом станів в кінці циклу на новий якісний рівень, який означає новий етап розвитку. Виходячи з вищесказаного, можна стверджувати, що стійкість і сталий розвиток є керованими і існують об'єктивні і суб'єктивні механізми, алгоритми і технології, що дозволяють регулювати дані процеси.

Розроблена і прийнята в світовому масштабі концепція сталого розвитку передбачає забезпечення збалансованого вирішення соціально-економічних завдань і проблем збереження сприятливого навколишнього середовища та природно-ресурсного потенціалу з метою задоволення потреб нинішнього і майбутніх поколінь людей. Головною метою сталого розвитку території є забезпечення накопичення його ресурсних можливостей для проведення розширеного відтворення і підвищення рівня добробуту населення. Концепція сталого розвитку стосовно до розвитку території висуває наступні вимоги:

- забезпечити економічний підйом регіону;
- забезпечити самофінансування економічної діяльності регіону;
- підвищити добробут основної частини населення;
- зберегти природне довкілля.

Однак для реалізації моделі сталого розвитку території, підготовки та обґрунтування стратегічних рішень недостатньо традиційних методів. Велика частина існуючих у світі проектів, що належать до сфери реалізації сталого розвитку, є за своєю суттю теоретичними, а недолік конкретних заходів у даній сфері пояснюється відсутністю інструментарію оцінки стійкості розвитку та визначення його умов. Тому досягнення стійкості територіального розвитку буде можливо тільки за наявності певних показників, на основі яких мають вироблятися напрямки державного регулювання даного процесу, що повинно стати напрямком подальших досліджень у цій сфері.

Література:

1. *Багров Н. В.* Региональная политика устойчивого развития / Н. В. Багров. – К. : Либідь, 2002. – 256 с.
2. *Вахович І. М.* Теоретико-методологічні засади формування та реалізації регіональної політики фінансового забезпечення сталого розвитку : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / І. М. Вахович. – Одеса, 2008. – 35 с.
3. *Гапоненко А. Л.* Развитие региона: цели, закономерности, метода управления / А. Л. Гапоненко, В. Г. Полянский. – М., 1999. – С. 15–16.
4. *Гордеев О. К.* Забезпечення сталого місцевого розвитку: підходи, принципи, складові [Електронний ресурс] / О. К. Гордеев. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua>.

5. Данилов-Данильян В. И. Устойчивое развитие (теоретико-методологический анализ) / В. И. Данилов-Данильян // Экономика и математические методы. – 2003. – Т. 39. – № 2. – С. 123–135.

6. Лексин В. Н. Государство и регионы. Теория и практика государственного регулирования территориального развития / В. Н. Лексин, А. Н. Швецов. – М. : УРСС, 2003. – 368 с.

7. Основи сталого розвитку Харківської області до 2020 року : монографія. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2010. – 512 с.

8. Сталый розвиток територіальної громади: управлінський аспект : монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін. ; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Magistr”, 2008. – 236 с.

9. Трофимова В. В. Концепція сталого розвитку як основа постіндустріальних моделей розвитку [Електронний ресурс] / В. В. Трофимова. – Режим доступу : www.educrimea.com/TrofymovaUnvesticii2.

10. Участь громадськості у забезпеченні сталого розвитку територіальної громади : [наук.-метод. розробка] / [кол. авт. : А. Й. Серант, П. І. Шевчук, В. І. Карпук та ін.] ; за заг. ред. П. І. Шевчука, А. Й. Серанта. – К. : НАДУ, 2009. – 72 с.

11. Шнипер Р. И. Регион. Диагностика и прогнозирование / Р. И. Шнипер. – Новосибирск, 1996. – 135 с.

Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.

УДК 351: 7. 097

Г. В. ДАУДОВА

РЕАЛІЗАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ

Розглянуто сучасний стан та існуючі проблеми реалізації державної інформаційної політики, висвітлено впровадження інформаційно-комунікаційних технологій Харківської міської ради для налагодження взаємозв'язку з мешканцями міста. Запропоновано напрями правового регулювання подальшого розвитку інформаційного суспільства на місцевому рівні.

Ключові слова: державна інформаційна політика, інформаційне суспільство, інформаційно-комунікаційні технології, органи місцевого самоврядування, інформаційні послуги.

The current state and existing problems of implementation of the state information policy were considered, the implementation of ICT in Kharkiv City Council to build relationships with residents was highlighted. Directions of legal regulation of further development of the information society at the local level were suggested.

Key words: state information policy, information society, information and communication technologies, local governments, information services.

Розбудова демократичної та правової Української держави, створення для громадян умов реалізації своїх можливостей у суспільно-політичному та економічному житті країни потребує подальшого розвитку інформаційного простору країни та інформаційно-комунікативної інфраструктури. Практика застосування існуючих правових, економічних та організаційних засад здійснення державної інформаційної політики свідчить про необхідність модернізації системи висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Як розпорядники інформації ці суб'єкти державної інформаційної політики акцентують увагу на здійсненні своїх владних управлінських функцій. Така інформація носить публічний характер, і не задовольняє повною мірою суспільну інформаційну потребу громадян. Взаємодія та зворотній зв'язок з громадськістю складає окреме питання, ігнорування якого є причиною виникнення серйозних негативних наслідків. З цих обставин, інформаційна діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування повинна стати дієвим інструментом залучення громадян та громадських інституцій до налагодження злагоди і стабільності в суспільстві, вироблення певної стратегії розбудові державності, переосмислення державно-управлінських відносин.

Важливість вирішення цієї проблеми актуалізує подальше теоретичне та практичне дослідження системи державної інформаційної політики, взаємозалежності відкритості влади та довіри до неї, визначення оптимальної інформації, що позитивно впливає на ефективність управління.

Питання формування та реалізації державної інформаційної політики, створення інформаційного суспільства, виробництва інформаційних продуктів і послуг висвітлено в наукових працях, монографіях, навчальних посібниках, публікаціях багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, експертів, політологів, соціологів, юристів, журналістів та ін. (І. Арістової, О. Бакаєва, В. Балюка, А. Баранова, М. Бутко, В. Дзюндзюка, О. Загвойською, Дж. Інгланда, М. Кастельса, В. Копилова, В. Ландсмана, Є. Макаренка, Ю. Машкарова, Г. Почепцова, Ю. Приймака, С. Солових, С. Чукута, В. Шамрая, К. Шеннона та ін.).

Загальний висновок дослідників проблем і перспектив розвитку інформаційного простору зведений до необхідності здійснення кардинальних змін у цій сфері. Науковці, дослідники та практики окреслили певні напрями наукового пошуку різних аспектів підвищення ефективності інформаційної політики для розвитку сучасного суспільства. Але, в умовах формування сучасного інформаційного простору недостатньо дослідженим залишається питання розвитку електронної демократії та впровадження сучасних інформаційно-комунікаційних технологій на місцевому рівні. Це новий напрям організації взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами, який потребує розуміння цього напрямку їх діяльності та державного управління інформаційними ресурсами. У наукових працях і практичній сфері здебільшого звернено увагу на організаційно-правові аспекти діяльності суб'єктів державної

інформаційної політики на державному рівні, проте в умовах подальшого розвитку місцевого самоврядування і громадського суспільства застосування інформаційних технологій місцевими органами влади набуває особливого значення та підкреслює актуальність теми дослідження.

Метою статті є висвітлення існуючих процедур надання інформаційних державних послуг, визначення проблем щодо реалізації державної інформаційної політики органами місцевого самоврядування та розробка пропозицій щодо подальшого вдосконалення технологій е-урядування на місцевому рівні.

Послідовна реалізація основних засад розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає розробку, впровадження та використання новітніх конкурентоспроможних інформаційно-телекомунікаційних технологій в усіх сферах суспільного життя. Інноваційний алгоритм побудови інформаційної інфраструктури, яка стосується подальших перетворень українського суспільства, вдосконалює спектр інформаційних послуг, що ґрунтуються на формуванні та впровадженні необхідних для цього “правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, технологічних, методичних умов розвитку інформаційного суспільства України з урахуванням світових тенденцій” [1].

Закладені підвалини регулювання інформаційних відносин визначають впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування базових компонентів європейської моделі відкритості та прозорості інформації, підвищення її якості та доступності для надання можливості людині, громадянину, інститутам громадського суспільства приймати участь в державних справах.

Стратегічна направленість цих інноваційних технологій розвитку інформаційного суспільства полягає в підвищенні результативності системи державного управління, орієнтованого на забезпечення конституційних прав и свобод людини, що розглядається через призму безпосередньої участі людини у процесах підготовки проектів управлінських рішень органами державної влади, місцевого самоврядування, організацій та установ.

Аналіз сучасного стану побудови інформаційного суспільства в Україні дозволяє стверджувати, що:

– у процесі впровадження телекомунікаційних технологій органами державної влади та органами місцевого самоврядування недостатньо використовуються нові форми “електронної демократії”. Створення інформаційної індустрії для надання громадянам та підприємствам спектру якісних та різноманітних послуг в інтернет-просторі відбувається повільно. Унаслідок цього, інформаційна взаємодія суспільства й держави залишається низькою;

– консерватизм з боку керівництва центральних і місцевих управлінських органів спричиняє нерівномірне забезпечення публічного доступу населення до інформаційних ресурсів регіонів і структурних підрозділів адміністрацій. Це порушує принцип рівного доступу громадян до всіх наявних джерел інформації, знижує ефективність зворотного зв'язку, поглиблює інформаційну нерівність між адміністративними територіями та різними верстами населення;

– глобалізація сучасних суспільно-політичних відносин посилює принцип системності, повноти та об'єктивності формування державної інформаційної політики. Але ступінь впровадження технологій електронного бізнесу, інформації окремих галузей економіки не відповідає потенціалу країни, що може привести до економічної, технологічної ідейно-політичної залежності тощо та вимагає дотримання національних інтересів країни;

– у системі державного управління відсутній механізм регулювання соціально-політичних і техніко-технологічних складових інформаційної політики. У межах своїх повноважень кожна державна інституція надає інформацію про свою діяльність у межах свого розуміння про її вплив на об'єкт. При цьому недостатня увага суб'єктів державної інформаційної політики до громадської думки й суспільного настрою, масової свідомості та інформаційних процесів може спричинити соціальну напругу в суспільстві;

– забезпечення участі громадян у побудові інформаційного суспільства стримує недостатність знань, умінь і навичок з використання інформаційно-комунікаційних технологій кожною людиною. Рівень інформаційної грамотності населення залишається невисоким. У зв'язку з цим, оцінка діяльності уряду, парламенту, інших державних та політичних інститутів у громадян формується в суперечливому потоці інформації, яка не дозволяє адекватно оцінювати економічну та соціальну політику, культурні традиції та моральні цінності населення;

– недосконалість нормативно-правового забезпечення стосовно впровадження в практичній площині елементів вітчизняного та зарубіжного досвіду інформаційної політики, забезпечення громадян суспільно значущою інформацією, неузгодженість дій державних інститутів і установ на загальнонаціональному та регіональному рівнях зумовлюють низький рівень результативності інформування населення про діяльність держави.

Наявність зазначених прогалин не забезпечує комплексність державного управління щодо розвитку єдиного інформаційного простору та не створює умов для розвитку державної інформаційної політики в умовах глобалізації.

Рішення цієї проблеми полягає в подальшому вдосконаленні системи державного управління в інформаційному суспільстві та прийняття концепції його побудові, з урахуванням підходів, які функціонують у розвинутих країнах.

Концептуальні уявлення щодо розвитку інформаційного суспільства в Україні знайшли своє відображення в прийнятих нормативно-правових документах, в яких ключовим моментом виступає становлення інформаційної індустрії шляхом створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на ці ресурси, впровадження електронного документу обороту, захисту інформації [1]. Реалізація національної політики розвитку інформаційного суспільства в Україні передбачає формування необхідних законодавчих і економічних умов для інноваційного розвитку країни, всебічного розвитку загальнодоступної інформаційної структури, забезпечення повсюдного

доступу до телекомунікаційних послуг та інформаційно-телекомунікаційних технологій, широкого впровадження цих технологій у науку, освіту, культуру, охорону здоров'я, охорону навколишнього середовища тощо [1].

Зазначені напрями розглядаються як інструменти реалізації конституційних прав людини, що дають змогу громадянам брати участь у суспільному житті, прийнятті рішень державними органами влади та органами місцевого самоврядування, підвищити рівень життя, комп'ютерну та інформаційну грамотність, отримувати якісний доступ до інформації в усіх соціально-економічних сферах.

Аналізуючи основні тенденції розвитку інформаційного суспільства в Україні, слід визначити, що суб'єкти державної інформаційної політики згідно з чинним законодавством намагаються створити дієву систему управління інформаційними ресурсами як на державному рівні, так і в регіонах.

Серед позитивних напрацювань на локальному рівні заслуговує на увагу практика реалізації Програми інформатизації Харківської міської ради, яка здійснюється з урахуванням сучасних світових тенденцій розвитку інформаційних технологій та потреб мешканців міста.

З метою впровадження елементів електронного управління введена в дію комплексна система “Електронне місто депутата”, яка дозволяє депутату міської ради за допомогою планшетного комп'ютеру знайомитись з проектами розпорядчих документів і проектами рішень сесії, заходами та подіями, які відбуваються в Харківській міській раді, вести особисте спілкування та оборотний зв'язок з громадянами, отримувати доступ до систем “Горячая линия”, “Время реальных дел”, автоматизованої системи диспетчерського контролю “Пульс”, автоматизованої системи документів “Докпроф” по кожному виборчому округу. Ця система також вирішує декілька аспектів економічного, інформаційного та соціального характеру, які ґрунтуються на переході виконавчих органів від роботи з паперами до сучасних інформаційних приладів, підвищенні інформованості населення про діяльність депутатів міської ради, наданні мешканцям міста, які володіють комп'ютером, можливості взаємодії з депутатом.

Згідно із Законом України “Про адміністративні послуги” в Єдиній інформаційній системі Харківської міської ради та її виконавчих органів у місті Харкові створені Центри надання адміністративних послуг, які за принципом “єдиного вікна” забезпечують видачу, переоформлення, анулювання ліцензій, дозволів і документів дозвільного характеру, реєстрацію фактів, суб'єктів, прав, об'єктів, легалізацію актів (документів) тощо фізичним або юридичним особам. Зазначені Центри облаштовані сучасним телекомунікаційним обладнанням, що дозволяє через створення та функціонування веб-сторінок здійснювати прийом і консультування фізичних і юридичних осіб, висвітлювати порядок надання адміністративних послуг, надавати через засоби телекомунікацій інформацію, яка цікавить населення, підприємства та установи.

Для забезпечення системи управління якістю послуг з ліквідації аварійних ситуацій, що виникають у сфері житлово-комунального господарства, в Харкові впроваджена унікальна спеціалізована розробка автоматизована система диспетчерського контролю “Пульс”, яка не має аналогів в Україні. Функціонування диспетчерської служби “1562” з використанням спеціалізованого технологічного багатофункціонального комплексу дало можливість мешканцям міста звертатися з проблемними питаннями, отримувати інформаційні довідки та консультації. Інтеграція бази даних диспетчерської служби “1562” з електронними базами комунальними підприємствами міста дозволяє приймати управлінські рішення щодо вирішення проблемних питань у режимі реального часу, а інформаційний портал цієї служби – отримувати оборотний зв’язок мешканців щодо оцінки виконаних дій.

Активізації інформаційної діяльності, забезпеченню відкритості та прозорості сприяє ведення електронного документообігу Харківської міської ради та створення системи “Єдиний міський реєстр актів Харківської міської ради, міського голови та виконавчих органів”.

За рішенням 21 сесії Харківської міської ради “Про затвердження Програми інформатизації Харківської міської ради на 2013 – 2015 рр.” від 19.12.2012 р. сьгодні в місті розгорнуто високошвидкісні оптоволоконні канали зв’язку, побудовані та введені в експлуатацію сотні кілометрів локальних комп’ютерних мереж, цифрові моделі міської території. Це дозволяє перейти на одночасну роботу великій кількості користувачів і забезпечити відкритий діалог між владою, громадянами та бізнесом, створити соціально орієнтоване інформаційно-комунікаційне середовище, підвищити ефективність управління міським господарством.

При цьому суттєвою перешкодою підвищенню якості життя в місті Харкові за рахунок упровадження інформаційно-комунікаційних технологій є відсутність масової інтерактивної взаємодії громадян і організацій з Харківською міською радою при наданні послуг, а також відомча неузгодженість дій у сфері інформатизації між структурними підрозділами міської ради. Крім того, нерозв’язаними залишаються проблеми відсутності національної системи індикаторів (параметрів) оцінювання стану інформаційної системи регіонів, відсутність інтегрованої системи національних інформаційних ресурсів та інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування, недостатність необхідних фінансових та матеріально-технічних ресурсів і ефективності їх використання.

Розв’язання цих та інших питань, які притаманні інформаційній сфері, потребує зусиль центральних і регіональних органів влади, органів місцевого самоврядування, громадськості та всіх учасників інформаційної діяльності щодо вдосконалення державної інформаційної політики.

Події, які відбуваються в суспільстві, дають підстави стверджувати про необхідність доопрацювання Концепції державної інформаційної політики, яка розглядалася Верховною Радою України в 2011 р.

Основними напрямками Концепції державної інформаційної політики повинні стати заходи, що спрямовані на:

- створення та постійне вдосконалення нормативно-правової бази відносин в інформаційній сфері;
- забезпечення громадян суспільно значущою інформацією й вдосконалення системи інформування населення;
- розвиток національної інформаційно-комунікаційної інфраструктури;
- підвищення рівня інформаційної культури населення країни [2].

При цьому слід урахувати, що одним із важливих напрямів інформаційної політики є забезпечення доступності всім верстам населення до інформації у сфері соціального захисту. Особливо це є актуальним для органів місцевого самоврядування, які безпосередньо здійснюють реалізацію державних програм соціальної підтримки населення на місцевому рівні. Виступаючи основним суб'єктом надання послуг громадянам, органи місцевого самоврядування опосередковують відносини держави і територіальних громад, що відбуваються в соціально-економічному середовищі окремих територій, та забезпечують правові гарантії, що спрямовані на покращання якості життя, соціальну справедливість, а також відповідальність і прозорість за надання послуг, вивчення і урахування потреб й очікувань споживачів послуг [3].

Подальший розвиток інформаційної системи зумовлено необхідністю підготовки кожної людини працювати в інформаційному суспільстві. Цей напрямок потребує переорієнтації системи освіти для підвищення комп'ютерної грамотності населення, здобуття знань та умінь пенсіонерами, малозабезпеченими та іншими верстами населення, які через використання інформаційно-комунікаційних технологій зможуть своєчасно отримувати необхідну інформацію стосовно адміністративних послуг органів державної влади та місцевого самоврядування, закладів освіти, науки, культури, охорони здоров'я, соціального захисту населення тощо. Поряд з цим, інформованість населення про діяльність органів влади та їх посадових осіб забезпечить інформаційну взаємодію та участь громадськості в управлінні державою.

На підставі викладеного діходимо висновку, що державна інформаційна політика виступає одним із чинників підвищення результативності адміністративних та управлінських процесів, а також забезпечує контроль за діяльністю органів влади та органів місцевого самоврядування. Проблеми, що виникають під час реалізації державної інформаційної політики, зумовлюють необхідність застосування на місцевому рівні сучасних інформаційно-комунікаційних технологій, що дозволить налагодити взаємодію органів самоуправління з людиною, бізнесом, громадськими організаціями.

Подальший розвиток державної інформаційної політики потребує вивчення питання щодо впливу на її формування факторів внутрішнього та зовнішнього характеру.

Література:

1. Про Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

2. Дзюндзюк В. Б. Інформаційна політика в Україні : опорний конспект лекцій / уклад. В. Б. Дзюндзюк, Л. В. Хашиєва. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 96 с.

3. Таукешева Т. Д. Підвищення державних соціальних стандартів та якості соціальних послуг на місцевому рівні: фінансовий аспект / Т. Д. Таукешева // Вісник Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна (Серія “Економічна”). – Х. : ХНУ, 2013. – № 1047. – С. 82–88.

Надійшла до редколегії 03.02.2014 р.

УДК 339.94 : 332.1 (477.87)

В. В. АЛМАШІЙ

**ТРАНСКОРДОННЕ СПІВРОБІТНИЦТВО ЯК НЕВІД’ЄМНА СКЛАДОВА
СТАЛОГО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ ЗАКАРПАТТЯ
(НА ПРИКЛАДІ ВИКОНАВЧОГО КОМІТЕТУ
МУКАЧІВСЬКОЇ МІСЬКОЇ РАДИ)**

Проведено аналіз транскордонного співробітництва, обґрунтовано методи та форми його розвитку з метою поглиблення та налагодження партнерських зв’язків, залучення інвестицій та розробки спільних проектів.

Ключові слова: транскордонне співробітництво; євроінтеграція; партнерська угода; інвестиції; проект; місцеве самоврядування.

The analysis of cross-border cooperation based methods and forms of development to enhance and establishing partnerships, investment and development of joint projects.

Key words: cross-border cooperation, European integration, partnership agreements, investment project, the local government.

Сучасні міжнародні відносини характеризуються інтенсивними інтеграційними процесами, серед яких важливу роль відіграє транскордонне співробітництво. Україна не залишилась осторонь цього процесу. Участь її прикордонних областей у транскордонному співробітництві вже має свою історію, а досвід і результати дають сьогодні всі підстави розглядати транскордонне співробітництво як явище в новітній історії України.

Питання дослідження механізмів розвитку транскордонного співробітництва, активізації транскордонних контактів, окремих аспектів державного управління регіональним розвитком стали предметом дослідження багатьох науковців. Зокрема, велику увагу у своїх дослідженнях цьому напрямку приділяли: Н. Мікула, І. Студенніков, І. Артьомов, Є. Кіш, С. Устич, М. Козоріз, П. Беленький, Ю. Макогон, А. Мельник.

Метою роботи є аналіз основних напрямів, перспектив і механізмів розвитку транскордонного співробітництва як невід'ємної складової сталого регіонального розвитку Закарпаття на прикладі виконавчого комітету Мукачівської міської ради.

Стан і перспективи транскордонного співробітництва в Україні стають одним із важливих напрямів європейської інтеграції, що здійснюється на регіональному рівні і починає посідати провідне місце у процесі формування її регіональної політики. Поглиблення транскордонного співробітництва відкриває нові можливості для активізації господарської діяльності на периферійних територіях і підвищення їх конкурентоспроможності шляхом мобілізації природно-ресурсного потенціалу сусідніх територій. Велику роль у цьому відіграють місцеві органи влади, в яких об'єднання зусиль для вирішення спільних проблем найбільш ефективно здійснюється через планування, розробку і реалізацію спільних проєктів між місцевими органами влади, громадськими об'єднаннями і економічним потенціалом прикордонних країн. Слід зазначити, що протягом радянського періоду діяльність органів місцевого самоврядування в галузі міжнародного (у тому числі транскордонного) співробітництва носила багато в чому формальний і декларативний характер. Ця діяльність обмежувалася протокольними обмінами офіційних делегацій керівників місцевих органів влади, представників наукових, культурних та освітніх установ, молоді. У період перебудови починають активно розвиватися побратимські відносини між окремими українськими містами та містами інших країн світу. З набуттям державної незалежності України та ухваленням нового законодавства про місцеве самоврядування (насамперед, Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні") та ратифікацією Верховною Радою України 15.07.1997 р. Європейської хартії місцевого самоврядування органи місцевого самоврядування України отримали нові можливості для розвитку міжнародного співробітництва. Так, п. 2 статті 10 Європейської хартії місцевого самоврядування проголошує, що "право органів місцевого самоврядування бути членом асоціації з метою захисту і заохочення їхніх спільних інтересів, а також бути членом міжнародної асоціації органів місцевого самоврядування, визнається кожною державою". У п. 3 статті 10 хартії зазначається, що "органи місцевого самоврядування мають право на умовах, які можуть бути передбачені законом, співпрацювати з органами місцевого самоврядування інших держав" [1]. П. 2 статті 15 Закону України "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює, що "органи місцевого самоврядування та їх асоціації можуть входити до відповідних міжнародних асоціацій, інших добровільних об'єднань органів місцевого самоврядування" [2].

Партнерські угоди міста Мукачеве з містами-побратимами

<i>№ з/п</i>	<i>Назва угоди</i>	<i>Дата підписання</i>	<i>Місце підписання</i>
1	Угода про партнерську співпрацю між містом Гуменне (Словацька Республіка) та містом Мукачеве (Україна)	14 вересня 2010 року	Гуменне (Словацька Республіка)
2	Угода про партнерську співпрацю між містом Егер (Угорщина) та містом Мукачеве (Україна)	20 серпня 2010 року	Егер (Угорщина)
3	Партнерська угода між містом Мукачеве (Україна) та містом Матесалка (Угорщина)	11 жовтня 2009 року	Мукачеве (Україна)
4	Угода про співдружність між містами Харцизьк Донецької області та Мукачеве Закарпатської області	30 листопада 2006 року	Харцизьк (Україна)
5	Партнерська угода між містом Мукачеве (Україна) та містом Нірмедеш (Угорщина)	4 лютого 2008 року	Мукачеве (Україна)
6	Угода про співпрацю між містом Пряшів (Словацька республіка) та містом Мукачеве (Україна)	8 червня 2007 року	Пряшів (Словацька Республіка)
7	Угода про партнерську співпрацю між містом Кішварда (Угорщина) та містом Мукачеве (Україна)	17 березня 2011 року	Кішварда (Угорщина)
8	Угода про співпрацю між містом Мілець (Польща) та містом Мукачеве (Україна)	1992 рік	Мілець (Польща)
9	Угода про співпрацю між містом Зента (Сербія) та містом Мукачеве (Україна)	До 2000 року	Зента (Сербія)
10	Партнерська угода між містом Суботіца (Сербія) та містом Мукачеве (Україна)	12 липня 2007 року	Мукачеве (Україна)
11	Угода про співпрацю між містом Коломия (Україна) та містом Мукачеве (Україна)	8 квітня 2011 року	Коломия (Україна)
12	Угода про співдружність між містами Вугледар Донецької області (Україна) та Мукачевом Закарпатської області (Україна)	26 березня 2009 року	Мукачеве (Україна)
13	Угода міст-побратимів Мукачеве (Україна) та Пелгржімова (Чеська Республіка)	16 березня 2012 року	Мукачеве (Україна)
14	Партнерська угода між містом Целдьомлк (Угорщина) та містом Мукачеве (Україна)	31 березня 2013 року	Целдьомлк (Угорщина)
15	Угода міст-побратимів Мукачеве (Україна) та міста Паг (Хорватія)	11 травня 2013 року	Паг (Хорватія)

У наш час, коли регіональна політика держави у сфері розвитку транскордонного співробітництва спрямована на організацію ефективної системи підготовки та забезпечення реалізації транскордонних проектів, напрями діяльності органів влади та органів місцевого самоврядування у сфері транскордонного співробітництва різнобічні: вони охоплюють розвиток інфраструктури, туризму, рекреації, екології, культури, освіти, науки і техніки, тощо. Змістовну та перспективну роботу в цьому напрямку проводить виконавчий комітет Мукачівської міської ради. Основою для співробітництва є діючі європейські, загальнодержавні, обласні, міські правові бази та укладені угоди про співробітництво на рівні міста. Серед них: Європейська хартія місцевого

самоврядування, Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними общинами або властями, закони України “Про транскордонне співробітництво”, “Про місцеві державні адміністрації”, “Про місцеве самоврядування в Україні”, Указ Президента України “Про концепцію державної регіональної політики”, Державна програма розвитку транскордонного співробітництва на 2011 – 2015 роки, Програма розвитку транскордонного співробітництва Закарпатської області на 2011 – 2015 роки, Програма формування позитивного міжнародного інвестиційного іміджу та залучення іноземних інвестицій у Закарпатську область на 2011 – 2015 роки, Статут Мукачівської міської ради, Програма розвитку транскордонного співробітництва міста Мукачева на 2013 р., Програма формування позитивного міжнародного іміджу міста Мукачева та залучення іноземних інвестицій на 2013 р.

Місто Мукачево розташоване в безпосередній близькості до кордонів чотирьох країн – членів Європейського Союзу, є активним учасником транскордонного співробітництва, зокрема з такими країнами, як Угорщина, Словачька Республіка, Румунія, Польща, Чехія. Як і увесь Закарпатський край історично місто опинилося на межі західної і східної цивілізації. Саме це вплинуло на витоки духовності і культурного розвитку, адже Мукачево з давніх-давен славиться своїм поліетнічним та поліконфесійним складом населення. Транскордонне співробітництво виступає одним із пріоритетних важелів розвитку міста Мукачева. Воно забезпечується шляхом налагодження партнерських зв'язків між прикордонними регіонами, активізацією співробітництва на міжміському та міжрегіональному рівні в різних сферах життєдіяльності міста, розробкою спільних стратегій розвитку.

Розвиток транскордонної співпраці міста Мукачева реалізовується відповідно до діючих угод із містами-побратимами.

Зазначені угоди передбачають багаторічні партнерські відносини між містами відносно взаємної співпраці. Насамперед, у партнерських угодах між містом Мукачево (Україна) та містами Матесалка, Егер (Угорщина) зазначається, що “сторони, керуючись положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування та підтримуючи двосторонні зв'язки та контакти на рівні громадських та культурно-національних об'єднань, мистецьких, творчих колективів, спортивних організацій, закладів освіти та охорони здоров'я, жителів міст, депутатів та органів виконавчої влади, домовилися про наступне:

- запровадити довгострокові дружні взаємовигідні відносини між містами;
- сприяти вивченню історії та культури двох народів, взаємному культурному обміну, шляхом організації та проведення спільних заходів культурного характеру та обміну інформацією в цій сфері;
- вести співпрацю та обмін досвідом з питань місцевого самоврядування, спільно брати участь у програмах і проектах, що стосуються загального розвитку міст, громадських організацій та установ;

– сприяти співробітництву двох міст, у тому числі між підприємствами, фірмами, підприємцями, а також підтримувати контакти між діловими колами міст, представниками малого бізнесу;

– вести співпрацю в галузі науки і вищої освіти, культури і мистецтва, охорони здоров'я, навколишнього середовища, соціального захисту, спорту, туризму, та інших, обмінюватись інформацією, досвідом та фахівцями в даних сферах”.

На виконання вказаних угод між представниками органів влади міст відбуваються взаємні візити делегацій, проводяться різноманітні зустрічі, круглі столи, конференції, в ході яких обговорюються проблемні питання та перспективи подальшого розвитку та співпраці міст-побратимів.

Важливою складовою транскордонного співробітництва є зовнішньоекономічна діяльність, яка є одним із основних напрямків розвитку економіки міста. Обсяг експортних операцій товарами за дев'ять місяців 2013 р. склав 277759,1 тис. дол. США – імпорту 2584070,4 тис. дол. США. Позитивне сальдо торгівлі товарами за результатами дев'яти місяців 2013 р. склало 19351,7 тис. дол. США. Темп зростання обсягу експорту товарів до відповідного періоду попереднього року склав 176,6 %. Коефіцієнт покриття експортом імпорту становить 1,08. Протягом попередніх років експорт товарів підприємствами міста здійснювався в 30 країн світу, а імпорт з 53. Найбільш вагомою за обсягами є співпраця в зовнішній торгівлі з Австрією, Німеччиною та Угорщиною. Підприємства міста найбільше імпортували товарів з Австрії, Іспанії, Італії, Німеччини, Чеської Республіки, Угорщини, Швейцарії, Китаю та Туреччини. Щодо товарної структури експорту, то близько 31 % складають електричні машини і устаткування, 27,5 – іграшки та ігри, 10,1 – меблі, 15 % – текстиль та вироби із текстилю.

Серед основних підприємств-експортерів міста Мукачеве необхідно відмітити: УАП ТОВ з іноземними інвестиціями “Фішер-Мукачево”, яке експортує ліжжя та ключки у Австрію, Канаду та Росію; ПАТ Мукачівський завод “Точприлад”, який експортує гучномовці для мобільних телефонів та автомобілів в Австрію, Угорщину та Польщу; ТОВ “ЕНО Меблі Лтд”; СІД ТОВ “Інтер-Каштан-Теквуд Лтд”; ДП “Мукатекс”; СП “Віад Сейлс-Мукачево”; ВАТ “Мукачівська трикотажна фабрика “Мрія”; ТОВ “ПКСІ Груп Україна”, які екпортують вироби з трикотажу та текстилю. Серед підприємств-імпортерів міста можна назвати ці ж підприємства, оскільки вони працюють на давальницькій сировині, яку відповідно імпортують із-за кордону. Планують збільшення експорту до кінця року УАП ТОВ з іноземними інвестиціями “Фішер-Мукачево”, ПАТ Мукачівський завод “Точприлад”, ТОВ “ЕНО Меблі Лтд, ГТ у формі ТОВ заводу “Флекстрікс ТзОВ”. Основними проблемними питаннями в цьому напрямку залишаються: негативний вплив законодавчих змін на зовнішньоекономічну діяльність суб'єктів підприємництва, несвоєчасне повернення суб'єктам господарювання податку на додану вартість [3].

Тому основним завданням місцевого самоврядування в цій сфері і надалі залишається якнайширше залучення виробників міста до участі в міжнародних тендерах, бізнес-форумах, виставково-ярмаркових заходах країн-партнерів.

Інвестиційна діяльність – важливий напрямок у сфері діяльності транскордонного співробітництва міської ради. Спроможність міста залучати зовнішні інвестиції визначається багатьма чинниками, серед яких бізнес-клімат у місті та його інвестиційний імідж, наявність стратегії маркетингу та промоції, продумана інвестиційна політика міської влади, яка викладена в “Програмі формування позитивного міжнародного інвестиційного іміджу міста Мукачеве та залучення іноземних інвестицій на 2013 рік” [4]. З метою забезпечення формування стратегії та механізмів взаємодії органів виконавчої влади з представниками іноземного та вітчизняного бізнесу, налагодження конструктивного діалогу у напрямку “влада – інвестор”, а також впровадження заходів щодо підвищення ефективності державної політики у сфері інвестиційної діяльності в місті Мукачеві створено Раду інвесторів міста як постійно діючого консультативно-дорадчого органу при виконавчому комітеті Мукачівської міської ради. Зокрема, у п. 3 Положення про Раду інвесторів міста зазначається, що основними завданнями Ради інвесторів міста Мукачеве є:

- підготовка пропозицій щодо формування державної інвестиційної політики, зокрема механізму державно-приватного партнерства;
- участь у розробленні та проведенні експертизи проектів окремих нормативно-правових актів з питань інвестиційної діяльності;
- надання обґрунтованих пропозицій щодо реалізації інвестиційних проектів, спрямованих на розвиток пріоритетних галузей економіки міста Мукачеве;
- надання аналітичної та інформаційної допомоги державним органам, установам і організаціям з питань, пов’язаних з її діяльністю;
- сприяння ефективній взаємодії органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування і суб’єктів господарської діяльності міста Мукачеве у сфері інвестиційної діяльності [5].

Інвестиційні пропозиції міста Мукачеве презентуються на інвестиційних форумах, семінарах, включені до каталогів інвестиційних пропозицій тощо. Серед вищевказаних пропозицій міста Мукачеве розглядаються такі проекти:

- “Будівництво аквапарку з використання мінеральної термальної води” (на базі спортивно-оздоровчого комплексу дитячо-юнацької спортивної школи);
- “Створення Міжнародного аеропорту “Мукачево” шляхом реконструкції колишнього військового аеродрому”;
- “Реконструкція діючої системи водопостачання та водовідведення м. Мукачеве”;
- “Створення привабливого туристичного бізнес-центру “Паланок” шляхом реконструкції та вдосконалення інфраструктури існуючого майнового комплексу замку “Паланок”;
- “Розміщення та експлуатація паркового обладнання (атракціонів) у міському парку “Перемога”;
- “Реконструкція водозабору “Чинадієво” з влаштуванням комплексу автономного енергозабезпечення з використанням альтернативних джерел енергії (гідротурбіни, вітрові генератори, сонячні колектори)”;

- “Облаштування локальної когенерації на каналізаційно-очисних спорудах м. Мукачєва”;
- “Облаштування когенераційною установкою міського рекультивованого сміттєзвалища”;
- “Створення індустриально-туристичного парку з логістичним центром на базі територіального комплексу Мукачівського аеродрому”;
- “Створення спортивно-рекреаційного центру на базі свердловини мінеральної термальної води 1М шляхом реконструкції майнового комплексу та прилеглих територій Мукачівської ДЮСШ”.

Загалом інвестиційна діяльність у місті спрямована на забезпечення зростання інвестиційного капіталу, залучення як внутрішніх інвестицій, так і зовнішніх у пріоритетні сфери діяльності міста. У місті працює 106 підприємств з іноземними інвестиціями з 27 країн світу. За період іноземного інвестування (з 1994 по 2011 рр.) станом на 01.10.2013 р. у місто залучено 66703,1 тис. дол. США іноземних інвестицій. Так, за дев'ять місяців 2013 р. підприємства міста Мукачєва залучили близько 9400,0 тис. дол. США прямих іноземних інвестицій. Аналізуючи обсяги вкладених іноземних інвестицій за видами економічної діяльності, необхідно відмітити, що найбільша частка припадає на промисловість. Найбільші обсяги прямих іноземних інвестицій надійшли зі Сполучених Штатів Америки, Австрії, Німеччини, Угорщини. Основними проблемними питаннями залишаються: відсутність підтримки та механізму зацікавленості для інвесторів, високі відсоткові ставки по кредитуванню банками юридичних осіб на внутрішньому ринку, затримка повернення податку на додану вартість тощо.

Отже, Мукачєво – відкрите місто зі своїм сприятливим бізнес-кліматом, диверсифікованою економікою, інноваційними технологіями й розвинутою інфраструктурою. Саме тому вважаємо, що основними завданнями органів влади міста у зазначених сферах і надалі повинні залишатися: полегшення учасникам економічних відносин доступу до публічної інформації та сприяння ефективній комунікації. З цією метою доцільно буде в подальшій роботі виконкому визначити такі перспективи та завдання через: проведення виваженої інвестиційної політики; пошук додаткових джерел фінансування для реалізації пріоритетних для міста інвестиційних проєктів; сприяння, консультування та підтримка потенційних заявників у написанні проєктів, що фінансуватимуться за рахунок програм міжнародної технічної допомоги; проведення інвентаризації об'єктів, потенційно привабливих для інвесторів та підготовку їх каталогу; удосконалення адміністративних процедур з обслуговування інвесторів; створення реєстру земельних ділянок; ефективне використання промислових зон міста; розроблення матеріалів про інвестиційні можливості міста; створення та презентація каталогу інвестиційних пропозицій через бізнес-форуми, конференції та семінари.

На сьогодні, на думку дослідників та представників органів влади [6], потребують нормативно-правового врегулювання повноваження місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування щодо надання їм більшої

самостійності у вирішенні спільних з регіонами сусідніх держав завдань регіонального та місцевого розвитку, насамперед, це стосується формування місцевих бюджетів та їх використання, адаптації до стандартів ЄС та існуючих законодавчих актів України, що забезпечують транскордонне співробітництво. Більш значного доопрацювання потребують механізми реалізації співробітництва.

Подальше вдосконалення роботи органів місцевої влади в діяльності транскордонного співробітництва вважаємо доцільно, через:

а) збільшення повноваження місцевих органів влади та місцевого самоврядування;

б) включення відповідних доповнень у проект закону “Про місцеве самоврядування в Україні” щодо питань організації, повноважень та порядку діяльності органів місцевого самоврядування;

в) посилення економічної спрямованості співробітництва в рамках європейського прикордонного співробітництва, зокрема в сфері зовнішньої торгівлі, стимулювання розвитку транскордонного співробітництва прикордонних регіонів та їх участі у єврорегіональних об’єднаннях, особливо в напрямку посилення виробничо-технічної кооперації;

г) посилення інформаційної підтримки транскордонних програм з метою підвищення ефективності реалізації транскордонних проектів шляхом розміщення на офіційних веб-сайтах обласних, районних державних адміністрацій, міських рад переліку та умов відповідних програм технічної допомоги ЄС, а також власних регіональних стратегій розвитку транскордонного співробітництва та поширення інформації через мережу дипломатичних і консульських установ України в країнах-сусідах про проекти в рамках Європейського інструменту сусідства і партнерства з метою пошуку партнерів;

е) розроблення і запровадження ефективної і прозорої системи проектного менеджменту, моніторингу та оцінки реалізованих проектів шляхом залучення до співпраці з органами влади провідних наукових установ та громадських організацій, які формують громадську думку, сприяють поширенню євроінтеграційних ідей серед населення та відіграють важливу роль у розвитку транскордонного співробітництва;

є) систему заходів, спрямованих на боротьбу зі злочинністю у прикордонних районах та нелегальним переміщенням людей за допомогою спільного патрулювання території, а також систему заходів, спрямованих на забезпечення ефективного обміну інформацією між працівниками правоохоронних органів;

ж) активізацію транскордонного співробітництва на регіональному рівні через збільшення кількості комунікативних заходів (конференцій, круглих столів, семінарів, громадських слухань, обговорень, дискусій тощо) за участю представників влади, бізнесу і громадськості, в тому числі наукової [7, с. 283–286].

Реалізація спільних зусиль органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування прикордонних областей у подальшій розбудові рівноправного взаємовигідного транскордонного співробітництва сприятиме розвитку прикордонної інфраструктури, зміцненню міжнародного авторитету України, соціально-економічному розвитку української держави та її регіонів.

Література:

1. Європейська хартія місцевого самоврядування. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.zakon.rada.gov.ua>.
3. Про хід виконання Програми економічного і соціального розвитку міста Мукачева за дев'ять місяців 2013 року : Рішення 49 сесії Мукачівської міської ради VI скликання від 27.11.2013 р. № 966 України [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.mukachevo-city.org.ua>.
4. Про програму формування позитивного міжнародного іміджу міста Мукачева та залучення іноземних інвестицій на 2013 рік : Рішення 37 сесії Мукачівської міської ради VI скликання від 27.12.2012 р. № 703 України [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.mukachevo-city.org.ua>.
5. Положення про Раду інвесторів міста Мукачева. Розпорядження міського голови “Про створення Ради інвесторів міста Мукачева” від 09.07.2010 р. № 455 [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.mukachevo-city.org.ua>.
6. П'ять вдалих кроків до європейського проекту. / Посібник. Публікація в рамках проекту “Підтримка локальних спільнот України в залученні європейських фондів”, співфінансованого МЗС РП в рамках Програми “Польська Допомога 2009” [Електронний режим]. – Режим доступу : www.achem.univ.kiev.ua.
7. Проблеми розвитку транскордонного співробітництва України в умовах розширеного ЄС : монографія / за ред. д.е.н., проф. Н. Мікули, к.е.н., доц. В. Борщевського, к.е.н. Т. Васильціва. – Львів : Ліга Прес, 2009. – 283-286 с.

Надійшла до редколегії 09.01.2014 р.

УДК 332.14

В. В. ГРИНЕВИЧ

**МОДЕЛІ АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОГО УСТРОЮ
В УКРАЇНІ: ПОЛІТИЧНІ РЕАЛІЇ, ЕКСПЕРИМЕНТИ
ТА ПЕРСПЕКТИВА РЕФОРМУВАННЯ**

Проаналізовано пошуки моделей адміністративно-територіального устрою України, експерименти щодо його вдосконалення та перспективні напрями реформ.

Ключові слова: адміністративно-територіальний устрій, реформи органів місцевого самоврядування, регіоналізм.

The article highlights the search for models of administrative-territorial structure of Ukraine, experiments with his improvement and promising directions for reform.

Key words: administrative-territorial structure, reform of local government, regionalism.

Актуальність теми полягає в гострій потребі реформування адміністративно-територіальної системи в Україні. Здобута понад двадцять років тому незалежність, поставила в нову площину проблему регіоналізації і вибору оптимальної моделі адміністративно-територіального устрою. Визначившись від початку як унітарна держава, Україна де-факто є країною регіонів, які мають свої історичну, культурно-етнографічну та іншу специфіку. Між тим адміністративно-територіальний устрій (АТУ) країни формувався здебільшого протягом 1917 – 1960 рр. і дотепер регулюється документом, ухваленим Президією Верховної Ради УРСР у 1981 р. [7]. Цей своєрідний анахронізм визначається притаманною йому конфліктогенністю, яка в такій системі не піддається розв'язанню.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, на які спирається автор, засвідчує, що питання адміністративно-територіального устрою України тією чи іншою мірою досліджуються у вітчизняній науці. У контексті порушеної проблеми на особливу увагу заслуговують передовсім праці В. Куйбіди, в яких комплексно розглядаються різні аспекти АТУ [2; 10; 11]. У фокусі уваги інших дослідників перебувають як загальні проблеми формування та розвитку АТУ, так і спеціальні його виміри – теоретико-методологічний [1; 12], політико-правовий [6; 9], історичний [5] тощо. Останнім часом побачили світ праці, що аналізують практичний досвід Європейських країн щодо адміністративно-територіальних реформ у процесі політичних реформ [13; 16; 20]. Разом із тим, до останнього часу етапи реформування адміністративно-територіального устрою України та їх наслідки комплексно не вивчалися.

Метою статті є аналіз основних етапів реформування АТУ України від проголошення незалежності і до початку реформ, запроваджених Президентом України у 2013 р., а також визначення причини їх невдач.

Для багатьох європейських держав наприкінці ХХ – на початку ХХІ ст. загальними тенденціями розвитку АТУ стали регіоналізм і децентралізація – з одного боку, а з іншого – євроінтеграція. Регіоналізм і породжений ним процес децентралізації державних інститутів був з початку 1970-х рр. активним фактором європейського політичного життя. Тож регіоналізм став важливою формою боротьби за демократію, виступав проти бюрократичних післявоєнних режимів і поставив на порядок денний питання про кардинальні перетворення національних держав, наближення їхніх політичних структур до суспільства і громадян.

В Україні ситуація складалася по-іншому. Після розвалу СРСР зазнавали поступової трансформації не лише форми власності й механізми господарювання, але й кардинально змінювалися механізми управління. З позиції мінімізації відцентрових тенденцій, які виразно давалися взнаки на початку 1990-х рр., посилення держави було логічним, особливо за умов дестабілізації державного механізму. Високий ступінь державної централізації в Україні в перші роки незалежності був значною мірою визначений необхідністю зміцнення державного суверенітету, вибудови сильної владної вертикалі, збереження територіальної цілісності. Різне бачення і розуміння в українському суспільстві місця і ролі

унітаризму і централізації проявилось від самого початку проголошення незалежності. Наприклад, Донецький страйком восени 1992 р. висунув до Верховної ради вимоги, серед яких була й федералізація України. Гостра ситуація склалася також у Криму, існували питання щодо статусу Закарпаття тощо.

Під час проведення в 1992 р. Адміністрацією президента, Верховною Радою, Академією наук України і низкою інших організацій та закладів науково-практичної конференції на тему “Актуальні проблеми управління територіями в Україні” виразно виявилися два підходи до майбутньої форми територіальної організації держави – федеративної чи унітарної як різновидів державної єдності. Водночас виявились суперечки в розумінні сутності територіальної організації держави і неоднозначне трактування пов’язаних з цим ключових понять: політико-територіальний устрій, адміністративно-територіальний устрій, населений пункт тощо. Не було єдиної думки з питання щодо вибору критеріїв, що їх належало покладати в основу майбутньої територіальної організації української держави. Головні суперечки виявились при вирішенні проблеми організації влади в територіальних утвореннях, визначення їх правового статусу, рівнів територіального поділу, системи взаємовідносин між центром і областями держави. Деякі з учасників конференції, наприклад Президент України Л. Кравчук, спираючись на об’єктивні умови становлення української державності, пропонували зберегти унітарний устрій, який дістався у спадщину від СРСР, але перетворити його на децентралізований тип територіальної організації [3, с. 6]. Інші, в тому числі і голова Верховної Ради І. Плющ розвивали ідею децентралізації державної влади аж до встановлення федеративної держави, в якій на рівні областей мають бути “органи державної законодавчої і виконавчої влади з чітко визначеними законодавчими та виконавчими функціями” [3, с. 25]. Лідер соціалістів О. Мороз обстоював широку свободу територій, пропонував “не згадувати” про автономію областей, щоб не дістати варіант Придністров’я. Інші на загал пропонували радикальні зміни територіальної організації з укрупненням існуючих, об’єднання ряду з них у краї (землі), обстоюючи таким чином федеративно-земельний принцип державного устрою [3, с. 60]. У проектах Конституції України також пропонувалися різні варіанти територіального устрою України: від унітарного – до федеративного.

З огляду на різнобій у підходах, Л. Кравчук наприкінці 1992 р. поставив перед владними структурами завдання розробити концепцію управління територіями, але серйозних кроків у цьому напрямі здійснено не було.

Надалі в міру зміцнення позицій держави така модель побудови владних відносин поступово жила себе. Між тим, регіоналізм перетворився на вагомий чинник, що впливав на політичне життя країни. Голосування на виборах президента України у 1994 р., 2004 та 2009 рр., а також на виборах депутатів до Верховної Ради продемонстрували той “розлом”, що відбувався лінією, яка відділяє північно-західну Україну від південно-східної, між промисловим півднем-сходом і більш сільськогосподарським центром-заходом. Причини цього полягали передусім в

орієнтаційно цінносних політичних і культурно-історичних традиціях, що домінували в цих “двох Українах”. Загострення політичного конфлікту на фоні президентських і парламентських виборів наштовхувало час від часу деяких науковців і політиків на думку про те, що позбутися сепаратизму можна лише за рахунок впровадження федералізму [8; 17].

Вирішення проблем розмежування державної влади і місцевого самоврядування відбувалося в перші роки становлення української державності методом проб і помилок. 18 травня 1995 р. згідно із Законом України “Про державну владу і місцеве самоврядування” компетенція місцевих рад була значно обмежена – за ними лишалося затвердження місцевого бюджету і програм територіального розвитку, заслуховування звітів голів адміністрацій. У свою чергу Президент мав очолити і систему місцевих органів державної виконавчої влади. Керівників органів державної влади від обласного до районного рівня (а також міста Києва і Севастополя) Президент повинен був призначати з числа обраних народом голів відповідних рад. Конфлікт, який виник довкола цього закону, вдалося припинити лише шляхом підписання Конституційної угоди між Президентом і більшістю Верховної Ради 8 червня 1995 р.

Урешті-решт це дозволило створити можливості для побудови виконавчої вертикалі, утворення на регіональному рівні державних адміністрацій – структур виконавчої влади, жорстко підпорядкованих Президенту. Але те, що вертикаль по лінії рад народних депутатів припинила діяти, фактично перетворило ради на придаток державних адміністрацій із невизначеним колом повноважень.

Відтак, у системі українського АТУ встановилася практика умовного виділення чотирьох рівнів влади: рівень населених пунктів, районний, обласний та загальнонаціональний. Лише на першому рівні існували деякі ознаки адміністративно-правової та фінансової автономії. У такій системі недоліки значно переважали позитиви. Вадами були надмірна адміністративна централізація та недостатнє врахування інтересів регіонів. Вона провокувала перманентне створення конкуруючого трикутника – голова обласної державної адміністрації (губернатор) – голова обласної ради – мер міста. У такій країні, як Україна, де існують виразні регіональні особливості, надлишкова централізація стримувала ініціативу місць і робила адміністративний апарат занадто громіздким.

Функції і роль місцевих державних адміністрацій у системі органів виконавчої влади визначив Закон України “Про місцеві державні адміністрації” від 9 квітня 1999 р. Натомість принципи діяльності органів громадської самоорганізації та їхні основні завдання було зафіксовано в Законі України “Про органи самоорганізації населення” від 11 липня 2001 р. [5, с. 126].

З проголошенням європейського вибору українська територіальна організація влади виглядала, на фоні європейських моделей, архаїчною і не відповідала усталеним демократичним стандартам. Слід також зазначити, що впровадження принципів Європейської хартії місцевого самоврядування в Україні було досить

проблематичним, оскільки її сучасна система місцевого самоврядування не відповідала європейським стандартам за правовою регламентацією, чисельністю громад, рівнем управління, системою контролю та ін.

У 2005 р. після зміни влади в Україні, здавалося, склалися сприятливі умови для проведення реформ, в тому числі адміністративних. Нова влада отримала від суспільства безпрецедентні кредит довіри і масову підтримку. Водночас було зроблено серйозну заявку на формування дієздатного громадянського суспільства. З боку нової влади пролунали заклики до проведення справжніх, а не декоративних реформ. “Ми повернемо права місцевим громадам. – Заявив Президент В. Ющенко. – Громада сама дасть лад вулиці, селу чи місту. Ви самі оберете собі керівника, самі заробите гроші і самі будете їх витратити. Ми будемо нацією самоврядних громад” [21].

Розширенню механізмів самоорганізації суспільства сприяла, крім усього іншого, поява нових інвестиційних проектів, що закладали фундамент для успішного розв’язання фінансових проблем реформування.

Проте вирішити всі нагальні проблеми, що накопичилися за останні роки у царині місцевого самоврядування, було не легко, адже докорінної перебудови потребувала вся система на лінії центр-район. Потрібно було розробити “рамковий проект” реформ – тобто серію продуманих законодавчих актів, які здатні були б надати імпульсу діяльності в галузі освоєння територіальних ресурсів, прискорення руху праці й капіталу, розширення соціальної бази реформи. Потрібно було надалі провести “роздержавлення” тих сфер розподілу, які відчутно гальмували поступальний рух, і розробити систему впровадження начал виборності в усіх ланках управління.

Принципову готовність йти шляхом, що його рекомендувала Європейська хартія, щодо забезпечення триєдиної – правової, організаційної та фінансової автономії місцевого самоврядування влада засвідчила, коли у грудні 2004 р. Парламент у схвалену пакетну постанову включив пункт про необхідність комплексного вдосконалення Закону України “Про місцеве самоврядування” з метою розведення повноважень по національному і регіональному рівнях та децентралізації влади. Відтак вищий законодавчий орган підтвердив гостроту проблеми, що заслуговує на розв’язання в антикризовому контексті.

Основними принципами, на яких мала базуватися адміністративно-територіальна реформа, були визначені: повсюдність (Україна має стати співдружністю громад, що межують одна з одною); самодостатність (територія адміністративно-територіальної одиниці має бути достатньою з погляду можливості ресурсного забезпечення відповідними штатами соціальної та комунальної інфраструктури); доступність (адміністративних послуг, що надаються населенню у системі місцевого самоврядування) [14].

Спеціальна робоча група працювала над моделюванням АТУ України і визначила перелік проблем, відповідь на які мала дати адміністративно-територіальна реформа [15, с. 7; 16].

Усе це де-факто свідчило про наявність “кризи централізму” і гостру потребу децентралізації. Зміст адміністративно-територіальної реформи було чітко сформовано одним з чільних урядовців – “повна передача повноважень і ресурсів на місця, до місцевого самоврядування. Змінюючи територіальний устрій, треба змінювати систему управління держави в цілому”. Передбачалося що втілення реформи поставить у центр уваги людину, її інтереси і потреби; забезпечить демократизацію та прозорість процесу державного управління; максимально відповідатиме курсу на європейську інтеграцію [4].

Конкретизація всіх цих завдань знайшла своє відбиття в Посланні Президента України до Верховної Ради України “Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 р.”, над яким працював великий колектив фахівців. У ньому були чітко виписані і конкретизовані основні засади адміністративно-територіальної реформи, пов’язані зі зміною системи владних відносин на всіх рівнях. Відправним пунктом політичної реформи визначався принцип: вільний громадянин – сильні території – заможні регіони – сильна держава [14].

Але на першому ж етапі розпочатого реформування виявилися невдачі. Оскільки урядові заходи з самого початку були непослідовними, а необхідної роз’яснювальної роботи щодо пропонованих змін не велося, спроби їх реалізації наштовхнулися не лише на активний опір на місцях, але й на спротив з боку законодавчої влади [5, с. 153].

Реформа під час урядування Ю. Тимошенко так і не вступила у стадію реалізації. Уряди Ю. Єханурова і В. Януковича також не наважилися на її проведення. Тож експеримент 2005 р. згорнули. За висновками аналітиків, ці невдачі були зумовлені нескординованістю трьох найважливіших для держави політичних проектів: конституційного, адміністративного і територіального. Запланувавши перетворити президентську республіку на парламентсько-президентську, владні структури почали не з вирішення політичних і адміністративних реформ, забезпечивши тим самодостатність місцевого самоврядування, а з територіальних змін, що мало негативні наслідки.

Чергова зміна президентської влади, що відбулася в 2010 р., позначилася ще більш деструктивними наслідками для України. Створення Президентом В. Януковичем жорсткої вертикалі влади відбувалося на тлі відміни Конституції 2004 р. та повернення до президентсько-парламентської республіки. Поступово Президент сконцентрував у своїх руках необмежену владу. У березні 2013 р. розроблений Кабінетом Міністрів “Проект реформи органів місцевого самоврядування”, який передбачав адміністративно-територіальну реформу, був представлений на Раді регіонів за участі Президента. Пропонувалося визначити три рівні адміністративно-територіальних одиниць (АТО) – громади, райони, регіони. Останній мав включати області, Автономну Республіку Крим, Київ і Севастополь. Старт реформи планувався ще в 2012 р. – так званий перший етап, названий підготовчим, був розрахований на 2012 – 2014 рр., другий – етап впровадження – на 2015 – 2017 рр. На практиці робота передбачено мала б затягнутися, позаяк ішлося про доволі складний і конфліктний процес [18].

Наприклад, у Макарівському районі Київської області спроба перегляду його кордонів фактично зірвала проведення реформи в 2005 р. [18].

Зрештою проведення адміністративно-територіальної реформи знову, як це було і раніше, визнали такою, що не на часі. “Не визріли умови, в тому числі економічні і соціальні, для того, щоб ми вели мову про початок серйозних дій по запровадженню адміністративно-територіальної реформи”, – констатувала радник Президента М. Ставнійчук [19]. Тож в Україні фактично стартувала реформа місцевого самоврядування, але без її важливої складової – адміністративно-територіальної реформи.

За понад двадцятирічний період української незалежності влада так і не спромоглася провести в життя адміністративно-територіальну реформу, що сталося унаслідок як небажання турбулентних змін, які могли вплинути на політичний рейтинг певних політичних сил, так і через некомпетентність і відсутність політичної волі. Після радикальних суспільно-політичних змін, що нині відбулися в Україні (зміна влади, відновлення парламентсько-президентської республіки, потужний вияв ініціативи з боку населення в контексті формування громадянського суспільства), адміністративно-територіальна реформа має розглядатися не як чергова кадрово-структурна перебудова, а як концептуально осмислений перехід до нової філософії управління, що потребує не частих змін, а системного оновлення всього змісту органів виконавчої влади. Децентралізація системи влади в Україні – не самоціль, а необхідна умова для самореалізації потенціалу регіонів, кожної територіальної одиниці, кожного громадянина України, для ефективного розвитку місцевого і регіонального самоуправління.

Література:

1. Адміністративно-територіальний устрій та сталий розвиток регіону (концептуальні основи та методологія) : монографія / В. М. Бабаєв [та ін.]. – 2-ге вид., стер. – Х. : НТУ “ХПІ”, 2008. – 316 с.
2. Адміністративно-територіальний устрій України. Історія. Сучасність. Перспективи : монографія / В. С. Куйбіда [та ін.]. – К. : Геопринт, 2009. – 615 с.
3. Актуальні проблеми управління територіями в Україні : матеріали наук.-практ. конф. Київ, 26-27 листопада 1992 р. – К., 1993. – 347 с.
4. *Безсмертний Р.* Зміни, до яких спонукає час / Р. Безсмертний // Столичний регіон. – 2005. – № 2. – С. 25–27.
5. *Верменич Я. В.* Адміністративно-територіальний устрій України : еволюція, сучасний стан, проблеми реформування : у 2 ч. / Я. В. Верменич. – К. : Нац. акад. наук України ; Ін-т історії України, 2009. – Ч. 2. – 370 с.
6. *Гетьман А. Б.* Конституційно-правові засади адміністративно-територіального устрою України : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / А. Б. Гетьман. – К., 2013. – 22 с.
7. Децентралізація як стимул до розвитку територій : заможними мають бути всі. [Електронний ресурс] / Громадська частина Координаційної ради з питань розвитку громадянського суспільства при Президентові України. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua/?p=714#top>.

8. Добкин призвал к федерализации Украины в обход Верховной Рады [Электронный ресурс] // Украинская правда 2014. – 12 февраля. – Режим доступа : <http://www.pravda.com.ua/rus/news/2014/02/12/7013658>.

9. *Щенко О. П.* Конституційно-правові основи адміністративно-територіального устрою України : автореф. дис. ... к.ю.н. : 12.00.02 / О. П. Щенко. – К., 2013. – 20 с.

10. *Куйбіда В. С.* Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х. ; Белгород : Клуб семейн. досуга, 2010. – 479 с.

11. *Куйбіда В. С.* Організаційно-правові аспекти місцевого самоврядування в Україні / В. С. Куйбіда. – К. : Ун-т “Україна”, 2011. – 157 с.

12. Методологічні засади адміністративно-територіальної реформи в Україні: соціально-економічні аспекти / [Б. М. Данилишин та ін.] ; за ред. Б. М. Данилишина ; НАН України ; Рада по вивч. продукт. сил України. – К. : Основа, 2011. – 149 с.

13. *Панкулич Л. А.* Реформування адміністративно-територіального устрою: досвід держав-членів Європейського Союзу і Україна : автореф. дис. ... к.політ.н. : 23.00.02 / Л. А. Панкулич. – К., 2013. – 20 с.

14. Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2005 році : Послання Президента України до Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?uid=1082.6990.0>.

15. Реформа для людини : зб. матеріалів про шляхи реалізації адмін.-територ. реформи в Україні / [упоряд. : В. Яцюк, О. Матвійшин, В. Новик та ін.]. – К. : Геопрінт, 2005. – 238 с.

16. Реформування адміністративно-територіального устрою : український та зарубіжний досвід / [І. О. Кресіна та ін.] ; за ред. І. О. Кресіної ; НАН України, Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Логос, 2011. – 399 с.

17. *Толочко П.* Сепаратизм или федерализм? / П. Толочко // Голос України. – 2005. – №41. – 4 марта.

18. У Азарова знову затівають територіальну реформу країни [Електронний ресурс] // Українська правда. – 2013. – 22 березня. – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news/2013/03/22/6986171>.

19. У Януковича кажуть, що адміністративно-територіальна реформа – не на часі [Електронний ресурс] / УНІАН. – 2013. – 21 березня. – Режим доступу : <http://www.unian.ua/news/560802-u-yanukovicha-kajut-scho-administrativno-teritorialna-reforma-ne-na-chasi.html>.

20. *Шпортюк Н. Л.* Реформування адміністративно-територіального устрою Польщі як основи місцевого самоврядування: досвід для України : автореф. дис. ... к.держ.упр. : 25.00.04 / Н. Л. Шпортюк. – Дніпропетр., 2013. – 20 с.

21. *Ющенко В.* Ми починаємо нову сторінку української історії, вона буде прекрасно / В. Ющенко // Народна творчість та етнографія. – 2005. – № 1. – С. 4-6.

Надійшла до редколегії 10.02.2014 р.

УДК 352:332.14

О. С. ЖУЛІНСЬКА

ОСОБЛИВОСТІ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГУЛЯТОРНОЇ ПОЛІТИКИ ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Проведено аналіз особливостей кожного етапу реалізації державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування. Визначено проблеми кожного етапу. Окреслено напрями подальшого розвитку шляхів покращання реалізації регуляторної політики на місцевому рівні.

Ключові слова: державна регуляторна політика; органи місцевого самоврядування; паспортизація регуляторних актів; відстеження результативності.

The analysis of every stage of state regulatory policy implementation by local governments has been done. The problems of each stage have been defined. Directions of further ways of development and improvement of the regulatory policy implementation at the local level have been designated.

Key words: state regulatory policy; local government; certification of regulatory acts; tracking performance.

Для покращання соціально-економічного розвитку регіонів протягом останніх років активно ведеться робота зі спрощення регуляторного середовища для бізнесу: знижено адміністративні бар'єри "входу" підприємців на ринок, відкрито єдині реєстраційні офіси, які здійснюють державну реєстрацію суб'єктів господарювання за принципом "єдиного вікна", розширено доступ суб'єктів малого підприємництва до кредитних і фінансових ресурсів, скорочено кількість і впорядковано процедуру державного контролю за проведенням контрольно-наглядових заходів. Упровадження запропонованих заходів стало пріоритетом органів місцевого самоврядування [11]. Але у зв'язку з відсутністю задекларованого та чітко відпрацьованого механізму реалізації регуляторної політики на місцевому рівні виникає багато непорозумінь, і як наслідок недосягнення цілей, які ставить держава у сфері регуляторної політики.

Заявлена тематика дослідження перебуває на перехресті кількох наукових напрямків: державного управління, економічної політики, розвитку публічної влади. Проблемні питання впровадження державної регуляторної політики стали предметом досліджень Ю. Сханурова, О. Кужель, К. Ляпіної, В. Нанівської та інших авторів. Окремі питання реалізації регуляторної реформи висвітлені в роботах Д. Ляпіна. Значний внесок у розвиток наукового обґрунтування реалізації регуляторної політики зробили О. Літвінов, Т. Кравцова, М. Погрібняк, С. Кулик та ін. Водночас необхідно зауважити про незначну кількість публікацій щодо

вдосконалення механізму реалізації державної регуляторної політики саме органами місцевого самоврядування.

Мета статті полягає у визначенні особливостей механізму реалізації державної регуляторної політики на місцевому рівні, проблем, які потрібно вирішити, а також в обґрунтуванні шляхів їх вирішення.

Підготовка й ухвалення органами місцевого самоврядування власних розпорядчих рішень з упровадження й забезпечення дотримання регуляторного законодавства є одним з ключових індикаторів ефективного підходу до побудови системи регуляторного менеджменту з урахуванням існуючої конфігурації ресурсів і господарських особливостей територій і міст. Конкретизація практичних заходів забезпечує ефективну і якісну реалізацію регуляторної політики на місцевому рівні. Але через рекомендаційний характер норм регуляторного законодавства для органів місцевого самоврядування не склалося сталої практики ухвалення ними рішень щодо впровадження заходів із забезпечення здійснення державної регуляторної політики. Схематично механізм реалізації регуляторної політики зображено на рисунку.

Етап 1. Розробка, прийняття та оприлюднення плану з підготовки проектів регуляторних актів на наступний рік*

Етап 2. Розробка проекту регуляторного акту разом з аналізом регуляторного впливу

Етап 3. Опублікування повідомлення про оприлюднення проекту регуляторного акту

Етап 4. Оприлюднення проекту регуляторного акта з аналізом регуляторного впливу

Етап 5. Прийняття та опрацювання зауважень і пропозицій. Їх врахування або обґрунтоване відхилення

Етап 6. Погодження на депутатських комісіях або виконкомі проекту регуляторного акту, обговорення, розгляд, прийняття, відхилення або направлення на доопрацювання

Етап 7. Оприлюднення регуляторного акта

Етап 8. Базове відстеження і подальші (повторне і періодичні) відстеження результативності регуляторного акта

Етап 9. Перегляд регуляторного акта (внесення змін в разі необхідності)

*Внесення змін в плани підготовки проектів регуляторних актів протягом року.

Рисунок. Послідовність етапів здійснення державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування

Недосконалість механізму реалізації регуляторної політики є очевидною при щоденній практичній її реалізації. Перша прогалина вбачається в недосконалості кадрового забезпечення. Згідно зі ст. 31 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, місцеві ради можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покласти ці повноваження на одну з існуючих постійних комісій відповідної ради (відповідальну постійну комісію), а виконавчі органи місцевих рад з метою реалізації повноважень щодо здійснення державної регуляторної політики повинні створювати у своєму складі в межах граничної чисельності структурні підрозділи з питань реалізації державної регуляторної політики або покласти реалізацію цих повноважень на один з існуючих структурних підрозділів чи окремих посадових осіб відповідного виконавчого органу ради (відповідальні структурні підрозділи) [9, с. 55].

Проте законодавство не зобов’язує регуляторні органи оприлюднювати інформацію про здійснений ними розподіл повноважень з реалізації державної регуляторної політики – визначені відповідальні постійні комісії рад, відповідальні структурні підрозділи та відповідальних посадових осіб. У зв’язку з цим на місцевому рівні не склалося активної практики розміщення на відкритих офіційних веб-ресурсах місцевих органів влади довідкової інформації про стан розподілу повноважень з реалізації державної регуляторної політики в структурі органів місцевого самоврядування. У свою чергу це не сприяє створенню прозорості та відкритої процедури регуляторної політики і дає можливість уникнути відповідальності в разі її порушення. На сайтах органів місцевого самоврядування майже не розміщується інформація про контакти дані підрозділів і осіб, що відповідальні за реалізацію регуляторної політики [6, с. 276; 12].

Законодавством України передбачено ще одну процедуру забезпечення відкритості і прозорості регуляторної політики на рівні міста, а саме: звітування міського голови перед міською радою. Крім того, звіт міського голови повинен оприлюднюватися в місцевих ЗМІ. Зазначена процедура звітування є інструментом громадського контролю і оцінки стану реалізації регуляторної політики, а також детектором виявлення проблем у сфері господарських відносин. Оскільки звіт міського голови затверджується рішенням місцевої ради, то рішення про його заслуховування й затвердження стає невід’ємним документом у загальному реєстрі рішень ради з питань регуляторної політики. Але, як показує практика, звітування зводиться до звичайної констатації кількісних результатів проведення регуляторної політики, однак поза увагою залишаються її якісні показники та проблеми [1].

Одним з найважливіших етапів, на нашу думку, є планування регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування. Процедура планування діяльності з підготовки проектів регуляторних актів установа ст. 7 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, згідно з вимогами якої регуляторні органи повинні затверджувати

плани діяльності з підготовки ними проектів регуляторних актів на наступний календарний рік не пізніше 15 грудня поточного року [1]. Ця ж норма закону встановлює форму плану діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, який повинен містити визначення видів і назв проектів, цілей їх прийняття, строків підготовки проектів, найменування органів і підрозділів, відповідальних за розроблення проектів регуляторних актів. Затверджені плани діяльності з підготовки проектів регуляторних актів, а також зміни до них повинні оприлюднюватися не пізніш як у десятиденний строк після їх затвердження.

Планування регуляторної діяльності – один з напрямів реалізації державної регуляторної політики, який, порівняно з іншими регуляторними процедурами, більш-менш успішно впроваджується на місцевому рівні.

Недоліками планування регуляторної діяльності на місцевому рівні та розкриття інформації про здійснені процедури планування є:

- установа досить нечітких строків підготовки проектів регуляторних актів;
- затвердження досить обмеженої кількості проектів регуляторних актів, запланованих для прийняття протягом року та внесення іноді досить численних змін до річного плану вже в самому процесі здійснення регуляторної діяльності. Це достатньо поширена практика, але досить тривала в часовому вимірі [10, с. 147].

Ст. 7 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” надає право регуляторному органу вносити проект регуляторного акта до річного плану навіть у день його оприлюднення, що в результаті:

- суттєво зменшує ефективність процедури планування, призводить до порушення принципу передбачливості регуляторної політики, визначеного ст. 4 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”;
- змушує суб’єктів господарювання, їх об’єднання ретельно й постійно відстежувати діяльність регуляторних органів, які фактично в будь-який час можуть внести до плану й оприлюднити несподівані регуляторні ініціативи;
- не дає змоги суб’єктам господарювання своєчасно реагувати на зміни регуляторного середовища, відповідним чином планувати свою господарську діяльність, готувати обґрунтовані зауваження і пропозиції до заздалегідь не запланованих проектів регуляторних актів, а внесених до річного плану перед їх оприлюдненням або в день їх оприлюднення [1].

Таким чином, можна зазначити, що узгоджене планування регуляторної діяльності можна вважати ключовим чинником сталого місцевого соціально-економічного розвитку.

Важливим етапом у забезпеченні реалізації принципів регуляторної політики є оприлюднення інформації щодо її здійснення. На жаль, на місцевому рівні не склалося єдиного підходу до оприлюднення актів з питань регуляторної політики.

Це породжує різну структуру й наповнення місцевих інформаційних ресурсів з регуляторної політики.

Лише на окремих сайтах можна побачити комплексне розміщення інформації щодо здійснення державної регуляторної політики, яке включає:

– законодавче і нормативно-правове забезпечення, місцеві рішення й положення (порядки) щодо підготовки і прийняття проектів регуляторних актів у структурі органу місцевого самоврядування;

– реєстр прийнятих регуляторних актів;

– річні плани підготовки проектів регуляторних актів та плани-графіки відстеження результативності органами місцевого самоврядування;

– інформацію про осіб та підрозділи, які є відповідальними за реалізацію державної регуляторної політики;

– результати моніторингу виконання регуляторного законодавства органами місцевого самоврядування;

– рубрики (форуми), присвячені громадським обговоренням проектів регуляторних актів, які б включали: обговорення в режимі он-лайн; оголошення про оприлюднення проектів регуляторних актів з координатами їх розробників, відповідальних посадових осіб, інформацією про терміни і способи подання зауважень і пропозицій, а також відкриті обговорення проектів регуляторних актів; інформацію про підсумки проведених громадських обговорень проектів регуляторних актів;

– методично-довідкові й навчальні матеріали тощо [4].

Обов'язкові процедури підготовки аналізу регуляторного впливу (АРВ) кожного проекту регуляторного акта та відстеження результативності прийнятих регуляторних актів органами місцевого самоврядування встановлено ст. 7 і 10 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Принципове значення має функціональна взаємопов'язаність процедур підготовки АРВ, базового відстеження результативності та наступних процедур відстеження результативності, а отже, й перегляду (зміни або скасування) регуляторного акта в разі недосягнення цілей і показників результативності. Регуляторні процедури у своїй цілісній взаємодії окремих дій і операцій забезпечують управління за цілями і результатами. Для забезпечення достовірності, об'єктивності й точності результатів відстежень необхідно залучати до проведення заходів з відстеження результативності регуляторних актів безпосередніх виконавців регуляторних вимог [8, с. 15–20].

Головною запорукою якості відстеження результативності є активна взаємодія двох секторів – розробників і виконавців вимог акта. Відповідно до законодавства суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи, консультативно-дорадчі органи мають право проводити самостійне відстеження результативності регуляторних актів.

Ст. 9 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” встановлює обов'язковість оприлюднення проектів

регуляторних актів та їх аналізу регуляторного впливу, а головною метою процедури оприлюднення визначається забезпечення одержання зауважень і пропозицій від фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань. При цьому не пізніше як за п'ять днів до оприлюднення проекту із супровідним АРВ має бути опубліковано повідомлення про оприлюднення, яке фактично є основним інформаційним механізмом організації найголовнішої процедури реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності – процедури громадського обговорення регуляторної ініціативи влади – проекту регуляторного акта. Процедура прозорого й відкритого громадського обговорення, розгляду, вивчення і врахування громадських зауважень і пропозицій – це дієвий механізм зовнішнього контролю за регуляторною діяльністю, обмеження адміністративних зловживань і корупції [3, с. 489]. Основними перепонами на цьому шляху є опублікування лише проекту регуляторного акта; відсутність конкретних дат для обговорення тощо. Тобто спостерігається формалізація процесу оприлюднення та обговорення.

Останнім часом активізувалася така форма обговорення, як розгляд на координаційних радах актуальних регуляторних питань.

Якість підготовки регуляторних актів завжди була на першому місці в регуляторній політиці. Цю якість повинні забезпечувати АРВ та відстеження результативності. Законодавством передбачені вимоги до регуляторних актів та АРВ. Зокрема, необхідно:

- визначити та проаналізувати проблему, яку пропонується розв'язати шляхом державного регулювання господарських відносин, а також оцінити важливість цієї проблеми;

- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою ринкових механізмів і потребує державного регулювання;

- обґрунтувати, чому визначена проблема не може бути розв'язана за допомогою діючих регуляторних актів, та розглянути можливість внесення змін до них;

- визначити очікувані результати прийняття запропонованого регуляторного акта;

- визначити цілі державного регулювання;

- визначити та оцінити усі прийнятні альтернативні способи досягнення встановлених цілей;

- аргументувати переваги обраного способу досягнення встановлених цілей;

- описати механізми і заходи, які забезпечать розв'язання визначеної проблеми шляхом прийняття запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтувати можливість досягнення встановлених цілей у разі прийняття запропонованого регуляторного акта;

- обґрунтовано довести, що досягнення запропонованим регуляторним актом встановлених цілей є можливим з найменшими витратами для суб'єктів господарювання, громадян і держави;

– обґрунтовано довести, що вигоди, які виникатимуть внаслідок дії запропонованого регуляторного акта, виправдовують відповідні витрати у випадку, якщо витрати та/або вигоди не можуть бути кількісно визначені;

– оцінити можливість упровадження та виконання вимог регуляторного акта залежно від ресурсів, якими розпоряджаються органи державної влади, органи місцевого самоврядування, фізичні та юридичні особи, які повинні впроваджувати або виконувати ці вимоги;

– оцінити ризик впливу зовнішніх чинників на дію запропонованого регуляторного акта;

– обґрунтувати запропонований строк чинності регуляторного акта;

– визначити показники результативності регуляторного акта;

– визначити заходи, за допомогою яких буде здійснюватися відстеження результативності регуляторного акта в разі його прийняття [2; 7].

Останнім часом спостерігається практика формального проведення відстежень результативності. Найбільш поширеними помилками є:

– застосування регуляторними органами спрощеної моделі аналізу вигод та витрат;

– необґрунтованої імітації регуляторними органами неможливостей кількісного обчислення розмірів вигод і витрат;

– зведення важливої процедури аналізу вигод і витрат до спрощеного текстового опису найбільш очевидних і загальних очікуваних вигод і витрат.

Проведення відстежень результативності ставить на мету визначення необхідності подальших змін в регулюванні чи його скасуванні. Це веде до перегляду регуляторних актів, який здійснюється на підставі ст. 11 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Крім того, в Україні відома практика і прискореного перегляду регуляторних актів.

Як зазначають аналітики, основними недоліками прискореного перегляду регуляторних актів є:

1) порушення усталеної технології “регуляторної гільйотини” в частині встановлення меж, глибини та рівнів перегляду;

2) намагання переглянути всі регуляторні акти загалом без їх належної класифікації та ефективного контролю за їх переглядом;

3) формальний і закритий характер діяльності робочих груп з прискореного перегляду;

4) низький рівень залучення громадськості до процесів перегляду регуляторних актів;

5) низька якість економічного й правового аналізу регуляторних актів;

6) намагання підмінити якісні показники кількісними статистичними даними щодо скасованих регуляторних актів [5, с. 31].

З-поміж великої кількості проблем у сфері регуляторної політики в органах місцевого самоврядування однією з перспектив є впровадження технології інвентаризації й паспортизації проектів та діючих регуляторних актів.

Перспективність цих технологій полягає в тому, що вони дають змогу накопичувати, систематизувати й зберігати всю важливу інформацію про проекти й діючі регуляторні акти, яка необхідна для ефективного виконання регуляторних функцій.

Організаційна технологія інвентаризації та паспортизації проектів регуляторних актів і самих актів, які розглядаються органами місцевого самоврядування, здійснюється на основі типових інвентарних карток проходження адміністративних процедур з підготовки і впровадження регуляторних актів, в яких щодо кожного регуляторного акта фіксуються всі важливі дані, пов'язані з його розробкою, громадським обговоренням, прийняттям, відстеженням результативності, переглядом. До інвентарної картки може включатися також стислий опис результатів також громадських обговорень, врахованих і відхиленних громадських зауважень з аргументацією їх відхилення.

Література:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

2. Про затвердження методик проведення аналізу впливу та відстеження результативності регуляторного акта : постанова Кабінету Міністрів України від 11.03.2004 р. № 308 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>.

3. Енциклопедія державного управління : у 8 т. – К. : НАДУ, 2011. – Т. 2 : Методологія державного управління. – 692 с.

4. Заключний звіт: аналіз існуючого стану реалізації державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності на місцевому рівні та нормативно-правового регулювання у зазначеній сфері. Аналітичний центр “Академія”. Київ. – 2009. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eep.org.ua/files/analysis_regulations_gtz.doc.

5. *Літвінов О. В.* Регуляторна гільйотина: недоліки та переваги / О. В. Літвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 3 (21). – С. 27–34.

6. *Літвінов О. В.* Сучасний стан підготовки державних службовців з питань державної регуляторної політики: проблеми та перспективи / О. В. Літвінов // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. / голов. ред. В. В. Корженко. – Х., 2006. – № 2 (29) : Ч. 2. – С. 272–282.

7. Наказ Державного комітету України з питань регуляторної політики та підприємництва від 13.01.11 р. № 2 щодо затвердження методичних рекомендацій щодо проведення аналізу регуляторних актів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dktr.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=172119&cat_id=33341.

8. *Овсяник М. К.* Методологія та методика забезпечення застосування Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” : навч.-метод. посіб. / М. Овсяник ; Черніг. центр перепідгот. та підвищ.

кваліфік. працівн. органів держ. влади, органів місц. самовряд., держ. п-в, установ і орг. – Чернігів : ЦППК, 2006. – 26 с.

9. Остафійчук О. В. Державна регуляторна політика в системі підготовки державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування / О. В. Остафійчук // Стратегія регіонального розвитку: формування та механізми реалізації : матеріали щоріч. міжнар. наук.-практ. конф., 31 жовт. 2007 / ред. кол. : М. М. Іжа та ін. – О., 2007. – У 2 т. – Т. 1. – С. 54–56.

10. Погрібняк М. А. Планування діяльності з підготовки проєктів регуляторних актів органами місцевого самоврядування / М. А. Погрібняк // Держава та регіони. – Запоріжжя : Гуманіт. ун-т “Запорізький ін-т держ. та муніципального упр.”. – Серія “Державне управління”. – 2006. – № 3. – С. 143–149.

11. Програма економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/docs/programa_reform_final_1.pdf.

12. Структурирование независимых и подотчетных регуляторных органов для высококачественного регулирования [Электронный ресурс]. – Режим доступа : www.oecd.org/dataoecd/15/28/35028836.pdf.

Надійшла до редколегії 30.01.2014 р.

УДК 352.07: (477)

Н. А. КОСТИНА

ПРОЕКТНА ДІЯЛЬНІСТЬ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ПОЛТАВЩИНИ: ЗА ПЕРІОД 2010 – 2013 рр.

Здійснено критеріальний аналіз обласного конкурсу проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області. Проведено порівняльний аналіз джерел фінансування конкурсу проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області. Наведено приклад проєкту, який став переможцем обласного конкурсу проєктів у 2013 р.

Ключові слова: проєкти органів місцевого самоврядування Полтавщини, обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад, фандрайзинг.

The criterial analysis of regional contest of community development projects of Poltava region is conducted. The comparative analysis of sources of funding is made. The example of the project that has won the regional contest of community development projects of Poltava region in 2013 is provided.

Key words: projects of local government of Poltava region, regional contest of community development projects of Poltava region, fundraising.

Однією з невідмінних умов побудови громадянського суспільства в Україні є як дотримання права територіальних громад на місцеве самоврядування, так і забезпечення спроможності місцевих рад та їхніх виконавчих органів виконувати свої повноваження. На жаль, реалії останніх років показують, що органи місцевого самоврядування не мають достатньо матеріальних ресурсів, щоб повністю задовольняти соціально-економічні, культурні потреби громадян територіальної громади. Так, за результатами моніторингу, здійснюваного з 2010 р. Асоціацією міст України в рамках Проекту ДІАЛОГ, що впроваджується спільно з Агентством США з міжнародного розвитку (USAID), було визначено, що власна дохідна база місцевих бюджетів практично не розвивається, тому питання позабюджетного фінансування програм і співпраця з фондами підтримки місцевих ініціатив є досить актуальними. Аналіз міжнародного досвіду показує, що в багатьох розвинених країнах одним з важливих завдань органів місцевого самоврядування є саме пошук позабюджетних альтернативних джерел фінансування. Сучасним дієвим методом залучення додаткових джерел фінансування для реалізації проєктів, особливо спрямованих на вирішення соціальних проблем, є фандрайзинг, який потребує більш детального аналізу для успішного використання.

Дослідження особливостей застосування проєктних технологій у місцевому самоврядуванні отримали висвітлення в наукових працях. Це, зокрема, дослідження авторів П. Ворони [1], І. Чикаренко [2], Ю. Шарова [3] та ін. У працях дослідників можливості та напрямки застосування проєктних технологій у галузі місцевого самоврядування аналізуються з позицій різних теоретико-методологічних підходів.

Метою статті є здійснення аналізу проєктної діяльності органів місцевого самоврядування Полтавської області за період 2010 – 2013 рр.

Полтавська обласна рада протягом останніх трьох років досить успішно впроваджує проєктні технології в систему управління. Так, Полтавською обласною радою в 2010 р. було започатковано Обласний конкурс проєктів розвитку територіальних громад. Метою конкурсу є відбір проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області, спрямованих на підвищення активності територіальних громад та органів місцевого самоврядування в розв'язанні актуальних проблем розвитку територій, поширення позитивного досвіду, набутого у процесі їхньої реалізації, фінансування яких передбачається за рахунок коштів обласного бюджету, відповідних місцевих бюджетів, а також інших джерел, не заборонених чинним законодавством.

Основними завданнями конкурсу проєктів є:

- поліпшення співпраці обласної ради з територіальними громадами з метою вивчення проблем розвитку територій та визначення шляхів їхнього вирішення;

- розвиток співпраці органів місцевого самоврядування, громадських організацій, суб'єктів підприємницької діяльності у реалізації перспективних проєктів розвитку територій;

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

– узагальнення та поширення досвіду роботи органів місцевого самоврядування, спрямованої на розв’язання проблем розвитку територіальних громад;

– удосконалення інформаційної політики в питаннях розвитку місцевого самоврядування.

Основні напрями, за якими розробляються проекти, визначаються на кожен конкретний конкурсний рік на основі рейтингової оцінки пріоритетів розвитку територіальних громад області та вказуються під час офіційного оголошення конкурсу у розпорядженні голови обласної ради.

На основі рейтингової оцінки пріоритетів розвитку територіальних громад Полтавської області було визначено наступні напрями, за якими розроблятися проекти в 2013 р.:

– будівництво (реконструкція) вуличного освітлення;
– упровадження енергозберігаючих технологій на об’єктах соціальної сфери;

– будівництво (реконструкція) системи водопостачання та водовідведення в населених пунктах;

– ремонт (реконструкція) приміщень будинків культури.

Для проведення конкурсу розпорядженням голови обласної ради створюється рада конкурсу, яка виконує функції конкурсної комісії.

Рада конкурсу:

– затверджує порядок проведення конкурсу;
– контролює дотримання даного Положення та виконання порядку проведення конкурсу;

– визначає та рекомендує для наступного затвердження на сесії обласної ради обсяги фінансування з обласного бюджету проектів-переможців конкурсу;

– проводить конкурс;

– визначає переможців конкурсу.

У ході проведення конкурсу проектів рада конкурсу враховує:

– соціальну значимість проекту;
– наявність чіткого плану і механізмів розв’язання існуючих проблем та досвід органів місцевого самоврядування щодо їхнього розв’язання;

– наявність якісних та кількісних критеріїв оцінки успішності реалізації відповідного проекту, фінансово-економічних показників, які повинні бути досягнуті шляхом реалізації проекту;

– обґрунтованість вартості реалізації відповідного проекту.

Учасниками конкурсу є сільські, селищні ради, міські ради міст районного значення та районні ради Полтавської області. Переможців визначають у трьох категоріях (табл. 1).

Граничний обсяг видатків обласного бюджету на фінансування конкурсу становить 1,5 млн грн, але сума може коригуватися рішенням обласної ради.

Обов’язковою умовою конкурсу є співфінансування проектів з відповідних бюджетів (сільських, селищних, міських рад міст районного значення, районних у

містах рад, міських рад міст обласного значення, районних рад) та участь серед партнерів реалізації проєкту хоча б однієї громадської організації, зареєстрованої в установленому законом порядку. Участь партнерських організацій у співфінансуванні проєкту повинна складати 5 % (або більше) від вартості проєкту.

У 2010 р. на конкурс було подано 14 проєктів, з них шість було визнано переможцями, резюме яких представлено в таблиці 2.

Таблиця 1

Категорії учасників конкурсу проєктів розвитку територіальних громад

<i>№ з/п</i>	<i>Категорія</i>	<i>Учасник проєкту</i>	<i>Фінансування</i>
1	Перша категорія	проєкти сільських рад	25 тис. грн.
2	Друга категорія	проєкти селищних рад та міських рад міст районного значення	37,5 тис. грн.
3	Третя категорія	проєкти районних у містах рад, міських рад міст обласного значення та районних рад	50 тис. грн.

Таблиця 2

Переможці конкурсу проєктів розвитку територіальних громад 2010 р.

<i>№ з/п</i>	<i>Орган місцевого самоврядування</i>	<i>Назва проєкту</i>
1	Козельщинська районна рада	Створення районного спортивно-оздоровчого центру дозвілля молоді та реабілітації інвалідів “Шанс” шляхом реконструкції приміщення котельні у смт Козельщина Полтавської області під приміщення ДЮСШ
2	Котелевська сільська рада	Створення відпочинкової зони “Півострів любові” для громади смт Котельєва на річці Котельєва
3	Чевельчанська сільська рада	Поліпшення умов змістовного дозвілля, творчої активності та самодіяльної ініціативи в сільській місцевості
4	Кустолово-Суходільська сільська рада	Діти – майбутнє Кустолово-Суходільської громади
5	Климівська сільська рада	Застосування різних видів опалення приміщення Климівського дошкільного навчального закладу, в тому числі альтернативних, як ефективний засіб економії енергоресурсів та бюджетних коштів
6	Зіньківська районна рада	Органи місцевого самоврядування Зіньківського району: інформаційно-комунікативний прорив

За період з 2010 до 2013 р. кількість учасників і переможців конкурсу значно збільшилась, що свідчить про зацікавленість органів місцевого самоврядування в даному конкурсі. На рис. 1 представлено показники зміни кількості учасників і переможців конкурсу за період з 2007 до 2013 роки. Порівняно з 2010 р. у 2013 р. кількість учасників і переможців збільшилася в п'яти з 14 до 73 проєктів. За рішенням ради конкурсу, переможцями обласного конкурсу проєктів розвитку територіальних громад Полтавської області 2013 року було визнано всі 73 проєкти.



Рис. 1. Кількість учасників та переможців конкурсу проектів розвитку територіальних громад за період 2010 – 2013 років

Відповідно за період з 2010 до 2013 рр. фінансування проектів з обласного бюджету постійно збільшувалось. За інформацією голови Полтавської обласної ради І. Момот, у 2010 р. загальна сума співфінансування заходів проектів із обласного бюджету становила 269 тис. грн, у 2011 р. – 535,41 тис. грн, у 2012 р. – 1,2 млн грн і в 2013 р. – 2,3 млн грн (рис. 2).

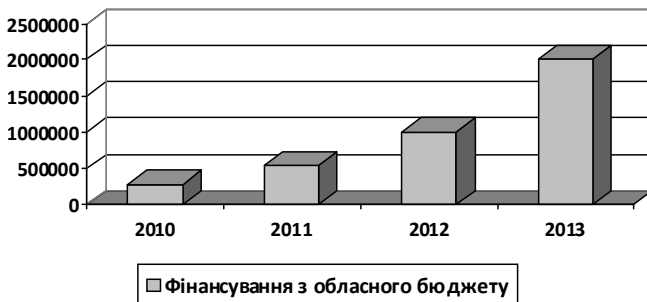


Рис. 2. Фінансування проектів із обласного бюджету за період 2010 – 2013 років

Загальна сума фінансування в 2011 р. становила 1,6 млн грн. У тому числі співфінансування (рис. 2, 3): з обласного бюджету – 535,41 тис. грн (33 %), з місцевих бюджетів – 480,1 тис. грн (30 %), кошти організацій-партнерів – 603,5 тис. грн (37 %).

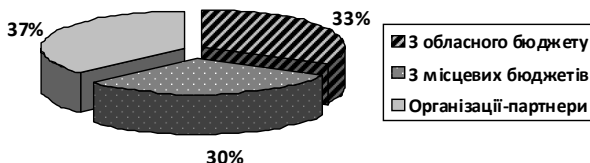


Рис. 3. Джерела фінансування проектів у 2011 році

У 2012 р. фінансування проектів з обласного бюджету складало 1,2 млн грн. Тоді як у 2013 р. на проекти розвитку вдалося мобілізувати понад 8 млн грн, у той час як з обласного бюджету буде надано четверту частину – 2 млн 261 тис. грн. Загальна вартість заявлених матеріалів і робіт становила 8,2 млн грн. Фінансування проектів здійснюватиметься за кошти обласного бюджету (2,3 млн грн), учасників конкурсу (4,3 млн грн), організацій-партнерів (1,6 млн грн).

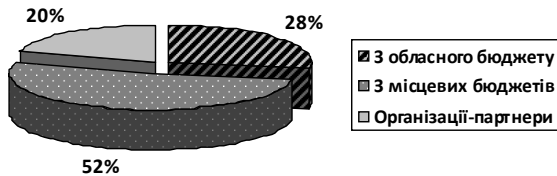


Рис. 4. Джерела фінансування проектів у 2013 році

Найбільшу активність у конкурсі 2013 р. виявили органи місцевого самоврядування Лохвицького району, якими подано 13 проектів, Чорнухинського району – 10 проектів, Козельщинського району – 7 проектів. Важливо, що є позитивна динаміка зростання фінансової участі партнерів та самих учасників конкурсу. Прикладом цього є проект “Центр дитячої творчості, розвитку дошкільного виховання, та впровадження енергозберігаючих технологій у ДНЗ “Ялинка” в селі Гриньки Глобинського району Полтавської області”, в якому учасник конкурсу гарантує фінансування в сумі 687 тис. грн, організації-партнери – 39,6 тис. грн, а грант обласного бюджету дорівнює 25 тис. грн.

Автором було розроблено проект “Перетворення Будинку Культури на Міжнародний молодіжний культурний центр (з урахуванням досвіду молоді Німеччини)”, який став переможцем у конкурсі проектів розвитку територіальних громад у 2013 р.

Попередній аналіз та проведене соціологічне дослідження дало змогу визначити, що диференціація рівнів життя сільського та міського населення Полтавської області загрожує впливом найбільш активної та працездатної частини сільського населення до міст, активізує зовнішню трудову міграцію, що робить занепад сільської території Шишаччини самовідтворюваним процесом.

Соціологічне дослідження показало, що молодь Шишаччини не задоволена тими можливостями, яке передбачає життя в сільській місцевості, але бажають долучитися до покращання існуючого стану та визначають, що провідними напрямками роботи органів місцевого самоврядування мають бути розробка та реалізація спільних молодіжних проектів. Було визначено, що в Шишачському районі відсутній системоутворюючий центр, який би допомагав згуртувати молодь села, формував свідоме молоде покоління, здійснював функції просвітницького центру з актуальних проблем розвитку суспільства, а також давав

зможу реалізувати молодіжний потенціал, налагоджувати міжнародні культурні зв'язки, співпрацювати з молоддю інших країн. Залучення молоді до активного громадського життя Шишацького району дасть можливість розвинути соціальну інфраструктуру села, мотивуючи молодь до активної побудови громадянського суспільства, формуючи відповідальність і відчуття приналежності до своєї території.

На запитання: чи готові ви долучитися до Міжнародного молодіжного культурного центру – респонденти відповіли таким чином 448 осіб готові долучитися до роботи Міжнародного молодіжного культурного центру, 47 респондентів мають бажання допомагати у роботі органів місцевого самоврядування за наявності вільного часу, і лише 18 осіб не бажають брати участь у діяльності центру. В опитуванні взяли участь 513 респондентів (рис. 5).

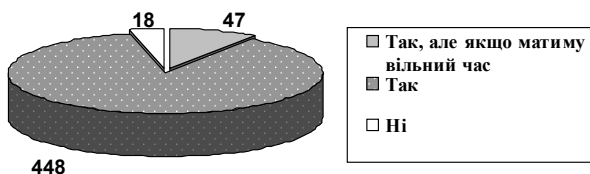


Рис. 5. Розподіл відповідей на питання: чи готові ви долучитися до роботи Міжнародного молодіжного культурного центру

На території Куйбишевської сільської ради, Шишацького району, Полтавської області України знаходиться в занедбаному стані колишній сільський клуб, який за рахунок використання додаткових коштів, може бути відновлений і переданий під потреби молоді в межах запланованого проекту.

Мета проекту “Перетворення Будинку Культури в Міжнародний молодіжний культурний центр (з урахуванням досвіду молоді Німеччини)” полягає в активізації громадського життя молоді Шишаччини шляхом налагодження міжнародних молодіжних зв'язків, залучення молоді до реалізації соціальних та екологічних проектів та створення умов для розвитку молодіжного соціального підприємництва.

Для більш ефективного досягнення мети, реалізації завдань і напрямів проекту, використавши метод бенчмаркінгу, який передбачає пошук і впровадження найкращих практик реалізації подібних проектів, нами був здійснений аналіз німецького молодіжного досвіду створення подібного центру у селі Требніц, яке знаходиться за 60 км від Берліну, Німеччина.

Найбільшою особливістю села є замок Требніц, але до 2010 р. він знаходився в занедбаному стані. Територіальній громаді разом із громадськими організаціями вдалося за допомогою фандрайзингу зібрати необхідні кошти, провести ремонтно-відновлювані роботи та створити Міжнародний молодіжний

культурний центр. Наразі замок Требніц є освітнім центром політико-культурного профілю з акцентом на міжнародні проекти та обміни, головним чином з Польщею та Східною Європою. З 2011 р. замок Требніц є навчальним закладом для сільської молоді, який спеціалізується на міжнародних та міжкультурних молодіжних обмінах.

Німецька громадська організація “Kreisau-Initiative e.V.”, яка займається молодіжними проектами в замку Требніц, виявила бажання долучитися до даного проекту і буде надавати організаційну допомогу у розробці спільних молодіжних проектів та консулювати щодо можливостей отримання фінансових грантів від європейської програми “Молодь в дії” (“Youth in action”).

Для започаткування такого напряму роботи центру як соціальне підприємство був здійснений робочий візит у Німецьку академію управління та економіки (Die Deutsche Akademie für Verwaltung und Wirtschaft) та домовлено про проведення спільної конференції “Розвиток міжнародного молодіжного бізнесу” та круглого столу на тему “Проблеми та перспективи розвитку молодіжного підприємства”. Німецька академія управління та економіки буде займатися розробкою навчальної бізнес-програми для молоді, надасть інформаційну допомогу у розробці бізнес-планів та допоможе у пошуку міжнародних інвесторів для фінансування молодіжних бізнес-проектів.

Упродовж усієї реалізації проекту передбачено проведення громадських слухань, анкетувань, соціологічних опитувань для визначення громадської оцінки ефективності досягнутих результатів. Перші громадські слухання відбулися 11 червня 2013 р., де було проведене соціологічне дослідження щодо визначення шляхів активізації громадського життя молоді Шишацького району. Було вирішено розробити проект “Активізація громадського життя молоді через відродження роботи Куйбишевського сільського Будинку культури (з урахуванням досвіду Німеччини)” та подати його на Обласний конкурс проектів розвитку територіальних громад Полтавської області. Згідно з рішенням ради обласного конкурсу проектів розвитку територіальних громад Полтавської області від 13 листопада 2013 р. проект був визнаний переможцем. Таким чином, вдалося залучити додаткове фінансування з обласного бюджету у розмірі 25 тис. грн (табл. 3).

Таблиця 3

Джерела фінансування проекту

<i>Джерела фінансування</i>	<i>Сума, тис. грн</i>	<i>Частка в % від всієї суми</i>
Фінансування з боку учасника Конкурсу (місцевого бюджету)	25,0	33,3
Фінансування з фонду Конкурсу (державного бюджету)	25,0	33,3
Фінансування з боку організацій партнерів (в т.ч. з боку населення)	25,0	33,3
Сукупне фінансування	75,0	100

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Короткострокові результати проекту:

- створення першого в Полтавській області Міжнародного молодіжного культурного центру для сільської молоді;
- проведення міжнародної конференції “Розвиток міжнародного молодіжного бізнесу” та круглого столу на тему “Проблеми та перспективи розвитку молодіжного соціального підприємництва” для сільської молоді із залученням міжнародних громадських організацій та трьох міжнародних проектів “Local in global-Ukraine”, “Рівні можливості” та “Батько та син” із залученням молоді Німеччини та Вірменії;
- створення веб-сайту Міжнародного молодіжного культурного центру;
- закладення алеї дружби народів та створення екопоселень;
- упровадження 3-денних курсів навчання для майбутніх гідів.

Довгострокові результати проекту:

- позиціонування с. Куйбишеве Шишацького району як села відкритого до інновацій, що прагне розвиватися на засадах сталого розвитку;
- налагодження плідної співпраці молоді села з сільською радою;
- вироблення у молоді системи цінностей громадянського суспільства та навичок жити в умовах вільної самоврядної громади;
- підвищення рівня культури та екологічної свідомості молоді;
- створення сприятливого інвестиційного клімату регіону;
- розвиток туристичної галузі та молодіжного соціального підприємництва Шишацького району.

У таблиці 4 наведені кількісні та якісні прогностичні показники проекту.

Таблиця 4

Кількісні та якісні прогностичні показники проекту

<i>№ з/п</i>	<i>Напрямок</i>	<i>Якісні прогностичні показники</i>	<i>Кількісні прогностичні показники</i>
1	Налагодження міжнародних молодіжних зв'язків	Наближення життя сільської молоді до європейських стандартів	Планується на початковому етапі залучити 3 країни: Німеччину, Молдову та Вірменію
2	Залучення молоді до реалізації соціальних та екологічних проектів	Підвищення освітнього рівня розвитку молоді. Підвищення рівня екологічної та культурної свідомості сільської молоді	Планується реалізувати 3 проекти, провести 1 конференцію, 1 круглий стіл та 1 курси. Також планується закласти алею дружби (20 дерев) та створити 3 екопоселення
3	Розвиток молодіжного соціального підприємництва	Підвищення рівня цільової спрямованості молоді на вирішення існуючих соціальних проблем. Запровадження підходів, що дозволяють якісно покращити життя в регіоні	Планується започаткувати 3 молодіжні соціальні підприємства. Залучити до регіону фінансові інвестиції

Також даний проект планується подати на Всеукраїнський конкурс проектів та програм розвитку місцевого самоврядування та залучити 200 000 грн для реалізації проекту.

Таким чином, використання проектних технологій у роботі органів місцевого самоврядування Полтавської області дозволяє залучити більшу кількість представників територіальної громади до спільної роботи, підвищуючи інтерес та зацікавленість населення до розвитку місцевого самоврядування, встановлювати зворотній зв'язок із громадою. Також проектний менеджмент сприяє пошуку позабюджетних коштів для фінансування соціально важливих заходів. Так, Куйбишевській сільській раді вже вдалося залучити додаткові 75000 грн шляхом участі в Обласному конкурсі проектів розвитку територіальних громад, а також планується додатково залучити 200 000 грн шляхом участі Всеукраїнському конкурсі проектів та програм розвитку місцевого самоврядування. Спрямування фандрайзингових коштів у соціальні проекти органів місцевого самоврядування можна розглядати як соціальні інвестиції, котрі дозволяють розвивати людські ресурси, створювати нові послуги, відкривати додаткові робочі місця, поліпшувати умови життя населення регіону. У подальшому доцільно провести критеріальний аналіз Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування.

Література:

1. *Ворона П. В.* Досвід співпраці територіальних громад Полтавщини з Фондом сприяння місцевому самоврядуванню України [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Державне будівництво [Електронне наукове фахове видання]. – 2008. – № 1. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/2/06.pdf>.
2. *Чикаренко І.* Сутність і характерні особливості муніципальних проектів розвитку / І. Чикаренко // Актуальні проблеми державного управління – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – Вип. 4 (30). – С. 253–259.
3. *Шаров Ю.* Стратегічне планування в муніципальному менеджменті : концептуальні аспекти : монографія / Ю. Шаров. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – 302 с.

Надійшла до редколегії 30.01.2014 р.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 351.83

О. В. ЖАДАН

МІЖНАРОДНІ ТРУДОВІ СТАНДАРТИ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ

Узагальнено сутнісні та структурні характеристики міжнародних трудових стандартів. Визначено теоретичні і практичні проблеми вдосконалення національної системи державного регулювання соціально-трудоових відносин з урахуванням міжнародних трудових стандартів.

Ключові слова: державне регулювання, міжнародні трудові стандарти, соціально-трудоові відносини.

The essential and structural characteristics of the international labor standards have been generalized. Theoretical and practical problems of improving the national system of state regulation of social and labor relations based on international labor standards have been indicated.

Key words: state regulation, international labor standards, social and labor relations.

Темпи зростання економіки, ефективність суспільного виробництва і, в результаті, якість життя людей значною мірою залежать від рівня розвитку соціально-трудоових відносин і нормативно-правової бази у сфері праці та зайнятості.

У процесі регулювання соціально-трудоових відносин бере участь більшість країн світу. Складовими даного процесу є визнання принципів і норм міжнародного права, вивчення та узагальнення найбільш передових положень міжнародних трудових стандартів, пошук консенсусу та визначення компромісних варіантів відповідності національних норм, що регулюють соціально-трудоові відносини, загальноновизнаним принципам і нормам міжнародного права. Кінцевим результатом цього процесу є розробка і вдосконалення міжнародних і національних норм правового регулювання соціально-трудоових відносин.

Дослідженню теоретичних і практичних проблем удосконалення вітчизняної системи державного регулювання соціально-трудоових відносин під впливом міжнародних трудових стандартів присвячено праці провідних вітчизняних і зарубіжних вчених З. Богатиренка, Н. Болотіної, В. Венедіктова, К. Гусова, В. Жернакова, С. Іванова, І. Кисельова, Л. Костіна, М. Куриліна, А. Лушнікова,

В. Смолярчука, В. Толкунової, М. Феськова, Г. Чанишевої, О. Ярошенка та ін. При достатньо високому рівні наукових напрацювань у цій сфері вони лише частково вирішують проблеми вдосконалення національного законодавства або характеризують його невідповідність міжнародним трудовим стандартам відносно окремого правового інституту, який є основним предметом їх дослідження. Саме тому проблеми вдосконалення національного законодавства й реалізації міжнародних трудових стандартів потребують комплексного наукового розроблення.

Метою статті є узагальнення сутнісних і структурних характеристик міжнародних трудових стандартів і визначення теоретичних і практичних проблем удосконалення національної системи державного регулювання соціально-трудових відносин з урахуванням міжнародних трудових стандартів.

Розвиток державного регулювання соціально-трудових відносин в умовах інтегрування України у світову економіку не може здійснюватись без урахування міжнародних трудових стандартів, що включають впорядковану систему міжнародних норм і принципів, розроблених на основі взаємних угод між державами щодо питань, пов'язаних із визнанням та закріпленням основних прав людини у сфері праці, регламентуванням найманої праці та її окремих умов, захистом індивідуальних та колективних інтересів працівників, визначенням основ правового статусу трудових мігрантів, регулюванням праці окремих категорій працівників, формуванням соціальної політики та визначенням її пріоритетів.

Із загальною теоретичною точки зору міжнародні трудові стандарти – це своєрідна нормативна субстанція міжнародного трудового права, що відображає результати діяльності держав і направлена на внесення до ринкової економіки соціальних цінностей. Змістом цих стандартів є концентроване відображення досвіду багатьох країн, результат прискіпливого відбору найбільш цінних та універсально значимих норм і положень національних систем трудового права, створення оригінальних синтетичних правил за участю юристів, які представляють існуючі системи правового регулювання праці, підсумок зіткнення різноманітних думок та підходів, різнорідних політичних сил та інтересів, ідеологічних концепцій, знаходження компромісних юридичних формул, трансформованих у міжнародні норми [4].

Утворення цієї системи, забезпечення її цілісності, єдності та функціональної здатності є результатом нормотворчої діяльності, яка здійснюється в рамках ООН, Міжнародної організації праці, регіональних об'єднань держав та дво- і багатосторонніх домовленостей між ними.

У рамках ООН закріплено основні права людини у сфері праці. Саме правові документи ООН, в яких отримали програмне та нормативне закріплення трудові права, стали фундаментальними в процесі формування правової моделі міжнародних трудових стандартів. До основних документів ООН, в яких закріплені базові трудові стандарти належать: Загальна декларація прав людини (1948 р.), Міжнародна конвенція про ліквідацію всіх форм расової дискримінації (1966 р.),

Конвенція про ліквідацію усіх форм дискримінації по відношенню до жінок (1979 р.), Міжнародна конвенція про захист прав усіх трудящих-мігрантів та членів їх сімей (1990 р.), Конвенція про права дитини (1989 р.).

Загальна декларація прав людини сформульована як завдання, до виконання якого повинні прагнути всі народи і всі держави з тим, щоб кожна людина і кожний орган суспільства прагнули сприяти дотриманню цих прав і свобод та забезпеченню шляхом національних і міжнародних прогресивних заходів загального і ефективного визнання і здійснення їх як серед народів держав-членів ООН, так і серед народів територій, що перебувають під їх юрисдикцією. Декларація проголошує низку основних трудових прав:

– кожна людина як член суспільства має право на соціальне забезпечення і на здійснення необхідних для підтримання її гідності і для вільного розвитку її особи прав у економічній, соціальній і культурній галузях (ст. 21);

– кожна людина має право на працю, на вільний вибір роботи, на справедливі і сприятливі умови праці та на захист від безробіття (п. 1 ст. 22);

– кожна людина без будь-якої дискримінації має право на рівну оплату за однакову працю (п. 2 ст. 23);

– кожний працюючий має право на справедливу і задовільну винагороду, яка забезпечує гідне людині існування її самої та її сім'ї і яка в разі необхідності доповнюється іншими засобами соціального забезпечення (п. 3 ст. 23);

– кожна людина має право створювати професійні спілки і входити до професійних спілок для захисту своїх інтересів (п. 4 ст. 23);

– кожна людина має право на відпочинок і дозвілля, включаючи право на розумне обмеження робочого дня та на оплачувану періодичну відпустку (ст. 24);

– кожна людина має право на такий життєвий рівень, включаючи їжу, одяг, житло, медичний догляд та необхідне соціальне обслуговування, який є необхідним для підтримання здоров'я і добробуту її самої та її сім'ї, і право на забезпечення в разі безробіття, хвороби, інвалідності, вдовства, старості чи іншого випадку втрати засобів до існування через незалежні від неї обставини (п. 1 ст. 25) [3].

Більш детально регламентовано основні трудові права людини в “Міжнародному пакті про економічні, соціальні і культурні права” (1966 р.), положення якого так само, як і положення “Пакту про громадянські і політичні права”, передбачають тверді юридичні зобов'язання щодо їх імплементації до національного законодавства держав, які ратифікували ці пакти.

Важливим міжнародним актом, який серед іншого визначає права громадян у сфері праці, є *Європейська соціальна хартія (переглянута)*, ратифікована Законом України “Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої)” від 14 вересня 2006 р. № 137-V. Особливість її ратифікації полягає в тому, що безпосередньо в названому Законі України зазначено конкретні статті і пункти частини другої Хартії, які є обов'язковими для України.

Провідною ланкою у формуванні та реалізації системи міжнародних трудових стандартів є Міжнародна організація праці (МОП), положення декларацій,

конвенцій та рекомендацій якої покладені в основу державного регулювання соціально-трудова відносин у 181 країні, що є її членами.

Фундаментальними конвенціями МОП є Конвенція № 87 про свободу асоціації та захист права на організацію (1948 р.), Конвенція № 98 про застосування права на організацію і на ведення колективних переговорів (1949 р.), Конвенція № 29 про примусову чи обов'язкову працю (1930 р.), Конвенція № 105 про скасування примусової праці (1957 р.), Конвенція № 138 про мінімальний вік прийняття на роботу (1973 р.), Конвенція № 100 про рівну винагороду чоловіків і жінок за працю однакової цінності (1951 р.), Конвенція № 111 про дискримінацію в галузі праці і занять (1958 р.) та Конвенція № 182 про заборону та негайні заходи щодо ліквідації найгірших форм дитячої праці (1999 р.) [5; 6]. Усі члени МОП, навіть ті з них, які не ратифікували зазначених конвенцій, мають зобов'язання, що випливають уже із самого факту їхнього членства в цій організації, дотримуватися, зміцнювати і реалізовувати сумлінно і відповідно до Статуту МОП принципи, що стосуються основних прав, які є предметом цих конвенцій.

З прийняттям у 1998 р. Декларації МОП основних принципів і прав у світі праці фактично було прийнято рішення перетворити ці базові Конвенції МОП в умови членства в даній міжнародній організації. У Декларації МОП були закріплені чотири принципи формування системи міжнародних трудових стандартів, узагальнюючі основоположні права, що містяться в даних Конвенціях (Конвенції №№ 29, 87, 98, 100, 105, 111, 138 і 182 МОП). Це принципи:

- свободи об'єднання і права на ведення колективних переговорів;
- використання всіх форм примусової праці;
- заборони дитячої праці;
- заборони дискримінації у соціально-трудова відносинах [2].

У ході вивчення взаємозв'язку основних напрямків своєї діяльності, а також для послідовного проведення їх у життя, МОП у 1999 р. визнала доцільним інтегрувати їх в єдину систему, що одержала назву Концепція “Гідна праця”. З того часу ця концепція визначає стратегію всіх напрямків діяльності МОП з урахуванням її кінцевої мети – одночасного здійснення чотирьох завдань:

- сприяння основним принципам і правам у сфері праці;
- зайнятість;
- соціальна політика;
- соціальний діалог [1].

Однак Концепція “Гідна праця” – лише перша глобальна програма, що спрямована на вирішення стратегічних завдань МОП.

У 2003 р. на 91-й сесії Міжнародної конференції праці було запропоновано іншу глобальну проблему – боротьба з бідністю. У 2004 р. – імміграції та зайнятості [11].

Одним із основних принципів системи державного регулювання соціально-трудова відносин в Україні є відкритість для впливу з боку міжнародних трудових стандартів. Можна виділити два основних способи взаємодії внутрішнього

трудового права і міжнародних трудових стандартів: імплементація міжнародних актів про працю у внутрішньому праві і прийняття внутрішнього трудового законодавства з урахуванням міжнародних актів.

Перший, і найбільш поширений спосіб впливу міжнародних правових актів на внутрішнє законодавство – це їх імплементація у внутрішньому праві. Відповідно до міжнародного права, після того як держава приймає на себе зобов'язання за міжнародним договором, цей договір стає складовою частиною внутрішнього права. Це правило підтверджується положенням ст. 9 Конституції України [8], відповідно до якої діючі міжнародні договори, згода на обов'язковість яких дана Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. Якщо міжнародним договором або міжнародною угодою, в яких бере участь Україна, встановлені інші правила, ніж ті, які містить законодавство України про працю, то застосовуються правила міжнародного договору або міжнародної угоди (ст. 8-1 КЗпП України) [5]. Таким чином, у Конституції нашої держави і в Кодексі законів про працю України закріплений принцип пріоритету міжнародно-правових норм перед нормами національного законодавства.

Другий спосіб реалізації міжнародних трудових стандартів у правовому механізмі державного регулювання соціально-трудових відносин в Україні – це прийняття внутрішніх актів з урахуванням міжнародних норм. У деяких випадках внутрішнє законодавство формується за безпосередньої консультативної участі міжнародних організацій. Так, у 2001 р. в Україні за підтримки Міжнародної організації праці розпочато роботу з підготовки реформування трудового законодавства. Розроблено Концепцію реформування законодавства про працю, схвалену на національній тристоронній конференції в червні 2002 р., яка визначила концептуальні засади нового Трудового кодексу України. Однак і без безпосередньої участі міжнародних організацій у підготовці законопроектів, законодавство України, безумовно, формується з урахуванням змісту міжнародних актів.

Співпраця МОП з Україною у сфері реалізації міжнародних трудових стандартів спрямована на:

- ратифікацію й практичне впровадження конвенцій МОП і сприяння гармонізації національного законодавства з міжнародними трудовими нормами МОП та європейськими стандартами. За період членства в МОП Україна ратифікувала 64 конвенції (за роки незалежності – 20), у тому числі вісім фундаментальних, чинними з них є 56;

- реформування трудового законодавства і підтримку реформ у сфері соціального страхування та соціального забезпечення;

- розроблення та реалізацію програм забезпечення зайнятості, в тому числі молоді, інвалідів, осіб, постраждалих від торгівлі людьми;

- реформування статистики праці;

- сприяння формуванню і підвищенню ефективності адміністрації праці та її складових, в тому числі таких інституцій: державна інспекція праці, органи державного нагляду у сфері охорони праці, служба посередництва і примирення [10].

Результатом діяльності МОП в Україні за роки її незалежності є понад 20 проєктів технічного співробітництва, об'єднаних у три широкомасштабні програми, найбільшими із яких стали Програми гідної праці, що є частиною Рамкової програми допомоги ООН для України (UNDAF). Цей стратегічний документ окреслює співробітництво між Україною та ООН у 2006 – 2010 рр. Їїго мета – надавати підтримку та допомогу Україні, оскільки вона прямує до демократії, повного захисту прав людини та сильної економіки. UNDAF є основою для всіх заходів, які повинні реалізуватися організацією у партнерстві з українським урядом [9].

UNDAF разом з національними потребами та пріоритетами стали основою для першої Програми гідної праці, підписаної між МОП та Україною, яка була реалізована в 2006 – 2007 рр. За допомогою соціального діалогу вона стала ключовим елементом державної соціальної політики, програм дій багатьох організацій профспілок і роботодавців, охопила основні сфери ринку праці, в тому числі сприяння зайнятості, викоренення дитячої праці та запобігання торгівлі людьми, реформування системи трудового законодавства та соціального забезпечення, запобігання поширенню ВІЛ/СНІДу у сфері праці, посилення превентивної культури охорони праці, сприяння реалізації основоположних принципів і прав у сфері праці [11].

Міністерство соціальної політики України, профспілки та організації роботодавців підписали Програму гідної праці на 2008 – 2011 рр. Основною метою цієї програми є сприяння гідній праці і як фактору продуктивності, і як ключовому елементу розвитку соціальної та трудової сфер в Україні. Програма визначає основні цілі та очікувані результати спільних заходів, які мають реалізовуватися МОП спільно з її тристоронніми партнерами в Україні [9].

Програма гідної праці на 2008 – 2011 рр. була спрямована на сприяння рівним можливостям на ринку праці, вдосконалення політики зайнятості, підвищення ефективності політики соціального захисту, шляхом покращання спроможності соціальних партнерів щодо вирішення трудових питань.

З січня 2009 р. МОП відгукнулася на запит Кабінету Міністрів України та почала надавати широку консультаційну допомогу урядовим структурам і соціальним партнерам у пом'якшенні наслідків фінансової кризи у сфері праці та соціального захисту.

Окремим напрямом реалізації міжнародних трудових стандартів МОП у розвитку системи державного регулювання соціально-трудова відносин є програми технічної допомоги. Взаємодія України з МОП здійснюється за кількома пріоритетними напрямками, в межах яких реалізуються конкретні програми співробітництва, серед яких: проєкт МОП “Консолідація правових та інституційних засад соціального діалогу в Україні”; проєкт МОП/МНЦ “Посилення соціального діалогу на ринку праці України”; проєкт Уряду України, ПРООН, МОП “Впровадження гнучких програм професійного навчання для незайнятого населення” та ін [11].

Отже, діяльність МОП в Україні охоплює основні питання соціальної політики: розвиток ринку праці, сприяння зайнятості і розвитку професійного навчання, соціальний захист і соціальна захищеність, реформування трудового законодавства і статистики праці, соціально-трудові відносини і заробітна плата, гендерна рівність і викорінення найгірших форм дитячої праці, запобігання поширенню ВІЛ/СНІДу в сфері праці, а також запобігання торгівлі людьми.

В Україні існує проблема захисту класичних трудових прав працівників, що знаходить прояв у недостатньому рівні регламентування в трудовому та в суміжних законодавствах норм, що передбачають відповідальність роботодавця за порушення тих чи інших трудових прав і прийнятті законодавцем низки дискримінаційних трудових нормативно-правових актів.

Модифікація національного трудового законодавства є виконанням міжнародних зобов'язань держави та реалізацією глобальної узгодженості трудового права України з міжнародними трудовими стандартами, що впливають із ратифікованих та універсальних конвенцій ООН, МОП, регіональних норм ЄС. Для втілення міжнародних норм і принципів праці в Україні потрібно створити умови для їхнього сприйняття національним правом, зокрема, створення чіткої законодавчої бази, яка визначає порядок застосування міжнародних актів, а також наслідків за їх порушення. При імплементації міжнародних трудових стандартів потрібно враховувати характер національної правової системи, стан економіки, рівень культури, історичні особливості і традиції, що дозволить підвищити ефективність міжнародних норм праці та їх благотворний вплив на соціально-трудові відносини в державі.

Література:

1. Гідна праця. Кращий світ починається тут [Електронний ресурс] / Міжнародна організація праці, 2011. – Режим доступу : <http://www.ilo.org.ua/Pages/default.aspx>.
2. Декларації МОП основних принципів та прав у світі праці [Електронний ресурс] : ухвалена Міжнародною конференцією праці на її вісімдесят шостій сесії в Женеві, 18 червня 1998 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
3. Загальна декларація прав людини [Електронний ресурс] : прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.
4. *Киселев И. Я.* Сравнительное и международное трудовое право : [учебник для вузов] / И. Я. Киселев. – М. : Дело, 1999. – 728 с.
5. Кодекс законів про працю України. – К. : Атіка, 2000. – 96 с.
6. Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда / Международная Организация Труда. – Т. 1: 1919 – 1956. – Женева, 1999. – 427 с.

7. Конвенции и рекомендации, принятые Международной Конференцией Труда / Международная Организация Труда. – Т. 2: 1957 – 1999. – Женева, 1999. – 531 с.

8. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.

9. Меморандум про взаємопорозуміння між Міністерством праці та соціальної політики України та Міжнародною організацією праці щодо програми гідної праці на 2008 – 2011 рр. [Електронний ресурс] / Міжнародна організація праці, 2008. – Режим доступу : <http://www.ilo.org.ua/DecentWork/Documents/Forms/default.aspx>.

10. Новосельська І. Роль Міжнародної організації праці в забезпеченні виконання Україною законодавства із захисту трудових прав працівників / І. Новосельська // Підприємство, господарство і право. – 2010. – № 5. – С. 120–125.

11. Що таке МОП і чим вона займається? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dcz.gov.ua/document/30119037/Booklet %20ILOUkr%20fin](http://www.dcz.gov.ua/document/30119037/Booklet%20ILOUkr%20fin).

Надійшла до редколегії 22.01.2014 р.

УДК 35.08

В. С. ВОЛИК

УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ В УКРАЇНІ

Визначено основні завдання управління розвитком компетентностей державних службовців, його вплив на інші процеси управління персоналом. Запропоновано організаційний алгоритм управління розвитком компетентностей державних службовців, визначено основні завдання спеціалістів служби персоналу у цьому процесі.

Ключові слова: *державні службовці, компетентність, управління розвитком компетентностей державних службовців, профіль компетентностей державних службовців, служба персоналу органу виконавчої влади.*

The main tasks of the management of public servants' competencies development and its impact on other human resource management processes have been determined. An organizational algorithm for management of public servants' competencies development are proposed, and the main tasks of human resource specialists in the process have been identified.

Key words : *public servants, competence, management of development of public servants' competencies, profile of competencies of public servants, HR service of executive authority.*

Законодавство у сфері державної служби акцентує увагу на впровадженні компетентнісного підходу до управління персоналом органів виконавчої влади. Низька результативність та якість прийняття управлінських рішень в органах виконавчої влади є наслідками недостатньої компетентності державних службовців. Одним зі шляхів підвищення ефективності функціонування органів виконавчої влади є формування та розвиток компетентностей персоналу державної служби. Вирішення цього питання обумовлює актуальність статті та визначає необхідність розробки науково обґрунтованих напрямів управління розвитком компетентностей державних службовців.

Концептуальні основи формування професіоналізму державних службовців в цілому висвітлюються в роботах В. Авер'янова, В. Бакуменка, Т. Василевської, С. Газарян, С. Дубенко, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна та ін. Методологічні засади формування та розвитку компетентностей державних службовців закладено такими вченими у сфері державного управління, як Н. Артеменко, Т. Гречко, О. Губа, Д. Дзвінчук, Т. Кошова, У. Мустафаєва, І. Нинюк, О. Окіс, О. Пархоменко-Кучевіл, О. Слюсаренко, В. Сороко, Т. Філіпова, С. Хаджирадева, І. Шпекторенко та ін. Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних науковців щодо компетентнісного підходу до управління персоналом державної служби. Проте комплексного дослідження управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні нині не існує.

Метою роботи є визначення основ управління розвитком компетентностей державних службовців і розробка рекомендацій щодо його удосконалення.

Розвиток компетентностей державних службовців передбачає кількісні та якісні зміни в комплексі знань, умінь і навичок, ділових і особистісних якостей службовця, що необхідні для високорезультативної трудової діяльності. Управління розвитком компетентностей державних службовців – цілеспрямований організаційний вплив на державних службовців, орієнтований на приведення у відповідність їх наявного рівня компетентності до бажаного та необхідного для результативного виконання службових обов'язків.

Основними завданнями управління розвитком компетентностей державних службовців є:

- забезпечення органів виконавчої влади висококваліфікованими кадрами;
- виявлення недостатньо розвинутих компетентностей державних службовців;
- зацікавлення державних службовців до розвитку своїх компетентностей;
- максимальне використання трудового потенціалу персоналу державної служби;
- розвиток результативних програм навчання та розвитку кадрів;
- формування атмосфери здорової конкуренції серед державних службовців щодо підвищення їх компетентності тощо.

Управління розвитком компетентностей державних службовців підвищує результативність таких процесів управління персоналом:

- добір персоналу на державну службу – за рахунок чітко визначених комплексних вимог до посади (профілей компетентності) можна підібрати державного службовця, який за рахунок наявних та потенційних якостей та здібностей, досягатиме бажаних результатів діяльності;

- розробка та реалізація програм розвитку кадрів державної служби – моніторинг профілей компетентностей державних службовців з метою визначення наявних і недостатньо розвинутих компетентностей дозволяє розробити програми навчання та підвищення кваліфікації адресно;

- формування кадрового резерву – профілі компетентності державних службовців дозволяють сформувати резерв з метою швидкого підбору на вакантну посаду з працюючих в організації державних службовців, що за наявним рівнем компетентності зможуть ефективно виконувати посадові обов'язки та швидко адаптуються до нової посади;

- проведення оцінювання персоналу – чітко визначені критерії оцінки відповідно до профілю компетентності державного службовця роблять процес оцінювання об'єктивним, чітким і прозорим;

- розробка ефективної системи мотивації – мотиваційні заходи, спрямовані на розвиток недостатньо розвинутих компетентностей державного службовця, що призведе до підвищення загальної компетентності та результатів діяльності;

- переміщення працівників в організації – інформація про наявні компетентності державних службовців дозволяє ефективно проводити ротацию кадрів, швидко підбирати на утворені вакансії за внутрішнім конкурсом.

Управління розвитком компетентностей державних службовців як управління будь-яким процесом передбачає реалізацію основних функцій: планування, організація, мотивація та контроль. За допомогою планування та організації суб'єкти управління компетентностями в органах виконавчої влади розробляють вимоги до ефективного виконання посадових обов'язків державними службовцями – профілі компетентностей. Функція мотивації та оцінки дозволяють формувати прагнення державного службовця до розвитку його компетентностей, досліджувати успіхи та винагороджувати дії державного службовця щодо професійного розвитку.

Планування управління розвитком компетентностей державних службовців має позитивні наслідки для управління персоналом в органах виконавчої влади:

- можливість розробки єдиних стандартів опису ефективності роботи, які будуть сприяти встановленню взаємозв'язків між державними службовцями різних відділів та рівнів;

- можливість організувати ефективний добір державних службовців шляхом відбору кандидатів на посади державної служби відповідно до наявних компетентностей у кандидата до необхідних для результативного виконання посадових обов'язків та функцій;

– можливість проведення оцінки компетентностей співробітників і виявлення їх відповідності необхідному рівню;

– підвищується ефективність проведення оцінки державних службовців щодо точності визначення рівня компетентності особи, наявності всіх її складових;

– можливість визначити сильні та слабкі сторони кожного державного службовця і використовувати цю інформацію для визначення шляхів професійного розвитку;

– з'являються підстави для включення державних службовців в кадровий резерв організації, а також планування їх кар'єри;

– можливість обґрунтування напрямів розвитку недостатньо розвинутих компетентностей вже працюючих державних службовців.

Основою планування управління розвитком компетентностей державних службовців є профіль компетентності, що детально описує вимоги до претендента на посаду, що значно полегшує процес відбору найпридатнішої особи на конкретну посаду державної служби. Профіль компетентностей державного службовця – це набір вимог до професійних знань, умінь, навичок та психологічних якостей особистості для успішної діяльності на конкретній посаді органу державної влади відповідно до функціональних обов'язків та повноважень.

Профілі компетентності державних службовців повинні відповідати певним критеріям [1]:

– перелік компетентностей повинен повністю перекривати всі важливі функції робочої діяльності. Це легко досягається за допомогою 10 – 12 складових компетентностей;

– компетентність повинна корелюватися з виконанням конкретної робочої функції. У такому разі процес оцінювання компетентності державного службовця буде значно спрощено;

– компетентність повинна бути сфокусованою, чітко визначеною, абсолютною конкретною, не потрібно намагатися за допомогою неї охопити занадто багато;

– кожна компетентність повинна бути доступним чином сформульована, щоб уникнути неоднозначного тлумачення;

– компетентності повинні зміцнювати організаційну культуру і посилювати довгострокові цілі органу виконавчої влади;

– профіль компетентностей повинен оновлюватися і відображати майбутні цілі організації, стратегію розвитку персоналу державної служби.

Важливо зауважити, що профілі компетентності є унікальними для кожної з посади в органі виконавчої влади і не може бути використаним для інших організацій зі спорідненою діяльністю. У подальших дослідженнях буде представлено універсальний зразок профілю компетентності державного службовця, що включає особистісну, професійну, функціональну, управлінську, соціально-психологічну компетентності і їх складові. Для державних службовців формування їх профілів компетентностей теж мають позитивні наслідки, адже

допомагають особі зрозуміти, які вимоги до нього висувуються і якими якостями він повинен володіти задля ефективної роботи; сильні та слабкі сторони як професіонала, так і учасника колективу; формувати внутрішню мотивацію до саморозвитку, до професійного удосконалення.

Управління розвитком компетентностей державних службовців передбачає ефективну взаємодію між суб'єктами (лінійні керівники та служба персоналу) та об'єктом (державний службовець).

Пропонується така послідовність дій організаційного алгоритму управління розвитком компетентностей державних службовців:

- спеціалісти служб персоналу з лінійними керівниками розробляють профілі компетентності для кожної посади державної служби, відповідно до змісту виконуваної за посадою роботи та переліку спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов'язків;

- спеціалісти служб персоналу розробляють методики дослідження особистісної та соціально-психологічної компетентностей державних службовців;

- лінійні керівники визначають методи та шляхи дослідження рівня професійної, функціональної та управлінської компетентностей;

- лінійні керівники та спеціалісти служб персоналу проводять оцінювання державних службовців (кожен суб'єкт окремо) відповідно до його профілю компетентності і визначають недостатньо розвинуті компетентності;

- на основі інформації про недостатньо розвинуті компетентності служба персоналу пропонує лінійному керівнику та державному службовцю шляхи професійного та особистісного росту.

Основне завдання лінійних керівників полягає у виробленні об'єктивного висновку щодо компетентності державного службовця (особливо професійної, функціональної та управлінської компетентностей), підтримка ініціативи з боку спеціалістів служби персоналу та самого державного службовця до вдосконалення наявних знань, умінь, навичок і здатностей.

Спеціалісти служби управління персоналом мають конкретні завдання щодо управління розвитком компетентностей державних службовців:

- надають методичну допомогу та контролюють розроблення посадових інструкцій персоналу органу державної влади;

- вивчають особисті, професійні, ділові якості осіб, які претендують на зайняття посад в органі державної влади, керівників підпорядкованих організацій;

- планують переміщення по службі державних службовців органу державної влади з урахуванням їх індивідуальних здібностей, професійної підготовки та результатів роботи, вносять відповідні пропозиції керівнику державної служби в органі державної влади;

- розробляють вимоги до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V;

– розробляють та в разі необхідності переглядає профілі професійної компетентності державної служби в органі державної влади;

– вивчають потреби та вносить керівнику державної служби в органі державної влади пропозиції щодо організації підготовки, перепідготовки і підвищення кваліфікації персоналу органу державної влади та підпорядкованих організацій;

– формують замовлення та організують підготовку, перепідготовку і підвищення кваліфікації персоналу органу державної влади та підпорядкованих організацій, забезпечують укладання відповідних угод із навчальними закладами;

– організують роботу щодо стажування персоналу органу державної влади;

– організують проведення внутрішніх навчань персоналу апарату органу державної влади, підпорядкованих територіальних органів, підприємств, установ і організацій, що належать до сфери їх управління;

– здійснюють консультування персоналу з питань професійного розвитку [2].

В управлінні розвитком компетентностей державних службовців служба управління персоналом має роль консультанта та експерта-інтерв'юера. Консультативна місія служб персоналу полягає в таких положеннях:

– визначення разом з лінійними керівниками спектру компетентностей для ефективного виконання обов'язків і повноважень на конкретній посаді державної служби;

– наданні інформації щодо відповідності компетентностей кандидатів на посади державної служби профілю компетентності посади;

– надання рекомендацій державним службовцям та їх лінійним керівникам щодо шляхів удосконалення слабо розвинутих компетентностей.

Роль експерта-інтерв'юера полягає в аналізі наявних і визначенні слабо розвинутих компетентностей державних службовців з метою розробки пропозицій щодо вдосконалення компетентності державного службовця. Так, спеціалісти служб персоналу проводять інтерв'ю з лінійним керівником, самим державним службовцем та його колегами. Відповідно до профілю компетентності посади робиться висновок про рівень розвитку кожного з видів компетентностей.

Служба персоналу органів виконавчої влади повинна займати ключову роль у процесі розвитку компетентностей державних службовців. Для ефективного виконання покладених завдань щодо впровадження компетентнісного підходу до управління персоналом державної служби пропонуємо збільшити кількість спеціалістів служб управління персоналом, ввести у штатний розклад органу виконавчої влади посаду спеціаліста з управління розвитком компетентностей. Цей спеціаліст повинен мати відповідну професійно-кваліфікаційну характеристику: освіта психолога чи спеціаліста з управління персоналом, вміння та навички психодіагностики, управління знаннями, розробки напрямів удосконалення компетентності.

Основними засобами розвитку компетентностей державних службовців є функція мотивації та оцінки персоналу. Так, за допомогою мотиваційних заходів можна сформувати внутрішню потребу в державного службовця розвивати свої компетентності задля досягнення підвищення рівня професіоналізму, результативності виконання покладених завдань та обов'язків. При чому заходи мотивації державних службовців повинні бути спрямовані на розвиток кожного виду компетентності: особистісна, професійна, функціональна, управлінська, соціально-психологічна. Оцінка персоналу державної служби на засадах компетентнісного підходу дозволяє органам виконавчої влади: визначити державних службовців, що мають низьку компетентність; мати інформацію про рівень кожної з компетентностей (професійна, посадова, особистісна, управлінська, соціальна) конкретного державного службовця; формувати кадровий резерв з державних службовців, що мають добре розвинуті компетентності; планувати кар'єру державним службовцям з високим рівнем компетентностей; удосконалити організаційну структуру за рахунок розстановки кадрів у відповідності до їх слабо або сильно розвинутих компетентностей; оцінити ефективність навчання державних службовців; удосконалити плани та програми підвищення кваліфікації персоналу державної служби; розробити мотиваційні заходи з метою підвищення зацікавленості у державних службовців до розвитку компетентностей.

Управління розвитком компетентностей державних службовців направлене на забезпечення органів виконавчої влади висококваліфікованими кадрами та максимальне використання їх трудового потенціалу. Воно передбачає комплекс заходів, направлених на підвищення кваліфікації державних службовців, формування зацікавленості до отримання нових знань, розвиток наявних вмінь, навичок та здібностей для високорезультативного виконання службових обов'язків, підвищення трудових результатів.

Література:

1. *Арапова О.* Компетентнісний підхід як чинник підвищення конкурентоспроможності підприємства / О. Арапова, В. Фрідріф, В. Модирка // Економіка: реалії часу і електронний фаховий журнал. – 2013. – № 1 (6). – Режим доступу : <http://www.economics.opu.ua>.

2. Про затвердження Типового положення про службу персоналу державного органу, органу влади Автономної Республіки Крим або їх апарату : Наказ Нацдержслужби України від 05.02.2012 р. № 45 // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 36. – С. 296.

Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.

УДК 338.4(447):351.823

Ю. С. МАЛЬКО

РОЗВИТОК ЛЮДСЬКОГО ПОТЕНЦІАЛУ ЯК СКЛADOVA ПОЛІТИКИ СІЛЬСЬКОГО РОЗВИТКУ

Обґрунтовано шляхи розвитку людського потенціалу з точки зору політики сільського розвитку, виявлено можливості використання досягнень інформаційних технологій для підвищення кваліфікації та професійного рівня селян, посадових осіб місцевого самоврядування та представників державної влади.

Ключові слова: політика сільського розвитку, розвиток людського потенціалу, управління знаннями, спільнота практиків, дистанційне навчання.

The ways of human development in the context of rural development policy were justified, the possibilities of using achievements of informational technologies to improve the skills and professional level of farmers, local elected deputies and governmental officials were revealed.

Key words: politics of rural development, development of human potential, management of knowledge, association of practical workers, distance studies.

Політика сільського розвитку, яка вже давно набула поширення в європейських країнах, передбачає не лише створення умов для комфортного життя сільського населення та забезпечення їх життєдіяльності, але й розвиток людського потенціалу, що включає навчання, підвищення кваліфікації, перепідготовку тощо.

Для України характерним є вкладання коштів, особливо бюджетних, більшою мірою у відновлення, ремонт об'єктів інфраструктури в сільській місцевості, ніж в людину. В європейських країнах найкращим об'єктом для вкладення інвестицій вважається людина, а усвідомлення цього факту стало поштовхом до появи такого поняття, як "людський капітал".

У той же час значна частина населення України, особливо сільського, не використовує наявних можливостей для навчання, зокрема пропонувані міжнародними організаціями. Таким чином, проблема розвитку людського потенціалу в сільській місцевості має принаймні два аспекти: недосконалість структури бюджетних витрат і відсутність належної мотивації в сільського населення щодо навчання та розвитку особистості. Ця обставина викликає необхідність розроблення механізмів розвитку людського потенціалу в межах державного управління.

Питанням політики сільського розвитку в Україні значну увагу приділяли такі науковці, як О. Бородіна, О. Павлов, Л. Шепотько, В. Дієсперов, І. Прокопа, Ю. Губені, М. Малік, Т. Гром'як, В. Юрчишин, П. Саблук та ін. Окремі автори,

зокрема О. Бородіна, І. Прокопа, О. Павлов розглядають політику сільського розвитку, відштовхуючись від основного її суб'єкта – сільського мешканця та наголошують на необхідності дотримання людиноцентризму в політиці сільського розвитку. Однак питання розвитку людського потенціалу на селі та підвищення професійного рівня селян усе ще залишаються недостатньо врахованими при формуванні пропозицій щодо політики сільського розвитку. Особливо важливим у цьому зв'язку є необхідність навчання людей, які реалізують державну політику, спрямовану на сільський розвиток на регіональному та місцевому рівнях. Ці питання піднімаються в публікаціях Т. Маматової, О. Кіреєвої, О. Тертишної та стосуються управління знаннями у сфері публічного управління, однак вони потребують більш глибокого опрацювання.

Метою дослідження є обґрунтування шляхів розвитку людського потенціалу в контексті політики сільського розвитку, виявлення можливостей використання досягнень інформаційних технологій для підвищення кваліфікації та професійного рівня селян, посадових осіб місцевого самоврядування та представників державної влади.

Ефективність політики сільського розвитку значною мірою залежить від професіоналізму та компетентності посадових осіб, які її здійснюють на місцях. Від їх обізнаності та спроможності донести до селян головні завдання та перспективи подальшого розвитку залежить рівень досягнення поставлених цілей та виконання стратегічних завдань розвитку. У процесі підвищення обізнаності значення має не лише характер знань, а й способи їх отримання.

За результатами соціологічного дослідження, виконаного Інститутом соціології НАН України та Благодійним фондом “Інтелектуальна перспектива” для Українсько-швейцарського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” (DESPRO) в 2010 р., основним способом набуття нових знань щодо місцевого самоврядування працівниками та керівниками місцевої влади визнано самоосвіту [5]. Цікавими з практичної точки зору є й інші результати опитування:

- найменш поширеним способом набуття нових знань серед керівників є навчання у магістратурах з державного управління національних університетів, а серед працівників – он-лайн навчання;

- найчастіше підвищення кваліфікації здійснюється в центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації службовців державної влади та посадових осіб місцевого самоврядування. Навчання за сприяння міжнародних донорських організацій в основному проходять працівники органів місцевої влади АР Крим та областей Західної України;

- найнеобхіднішими навичками для виконання своїх професійних обов'язків респонденти вважають навички усної комунікації, стратегічного планування, ведення ділових переговорів, підготовки, головування та участі у нарадах;

- найбільшим попитом серед представників місцевого самоврядування користуються навчання з питань земельного та бюджетного законодавства.

За визначенням експертів, потреба в навчанні та отриманні нових знань є вельми актуальною. Цільові групи, які потребують навчання, – це, перш за все, депутати, керівники та посадові особи органів місцевого самоврядування [5].

На сьогодні в Україні набуває поширення практика управління знаннями у сфері державного управління. Особливо активізувався цей процес за підтримки Швейцарсько-українського проекту “Підтримка децентралізації в Україні” [1].

Термін “управління знаннями” (knowledge management) вперше був застосований у 1986 р. Карлом Віігом та використовувався за аналогії з такими термінами як “управління даними” та “управління інформацією” [6].

За К. Коллісоном: “управління знаннями – оксюморон, тому що ніхто не може реально управляти активом, що знаходиться в головах співробітників, та передається, головним чином, через спілкування. Але можна управляти середовищем, в якому знання створюються, відкриваються, фіксуються, обмінюються, видобуваються, підтверджуються, передаються, приймаються, адаптуються й застосовуються з метою створення цінності для справи” [1; 3; 6].

Науковці стверджують, що система управління знаннями у сфері державного управління та місцевого самоврядування створюються для такого:

- підвищення ефективності комунікацій між органами влади всіх рівнів;
- налагодження ефективного діалогу влади з громадськістю;
- формування та функціонування віртуальних спільнот професіоналів (“спільноти практики” – community of practice);
- проведення дистанційного навчання та консультування на робочому місці посадових осіб органів місцевого самоврядування, державних службовців та депутатів місцевих рад [1].

Державним фондом сприяння місцевому самоврядуванню в Україні спільно з DESPRO створена електронна платформа та проводиться курс дистанційного навчання “Управління проектами з питань місцевого та регіонального розвитку”, яка стала дієвим майданчиком для навчання посадовців місцевого самоврядування, представників громадськості та працівників органів виконавчої влади, підвищення кваліфікації, обміну досвідом, ідеями та кращими практиками. Навчання в рамках цього проекту проводиться уже три роки поспіль і стає все більш популярним.

Щороку програма дистанційного навчання вдосконалюється, коригується, переглядається, а по завершенню курсу навчання всі учасники мають змогу висловити своє бачення щодо його переваг і недоліків.

Саме такий підхід до навчання, що передбачає обов’язковість зворотного зв’язку, є найбільш дієвим. Крім того, цей курс навчання має виражену практичну спрямованість, адже по його завершенню передбачає створення реального проекту для Всеукраїнського конкурсу проектів та програм місцевого розвитку. Отже, навчання, що проводиться для представників органів місцевого самоврядування за допомогою електронної платформи проекту DESPRO, позитивно впливає на зростання людського потенціалу, ознакою чого є активізація

активності громади. У цьому контексті електронна платформа як новітній метод комунікації має велике значення, оскільки дозволяє [6]:

- систематизувати знання щодо розроблення проектів у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів і програм розвитку місцевого самоврядування;
- ознайомити із кращими практиками розвитку місцевого самоврядування;
- набувати вміння щодо комплексного обґрунтування проекту;
- започаткувати ефективне спілкування між органами місцевого самоврядування щодо обміну досвідом та кращими практиками муніципального розвитку.

Виходячи з цього, можна стверджувати, що мета такого навчання є ширшою, ніж просто отримання сукупності знань, вона стосується налагодження зв'язків між місцевими органами влади, обміну досвідом щодо шляхів вирішення нагальних проблем на місцях, надання консультацій, методичної допомоги експертами та фахівцями, тобто створення ефективної спільноти практиків, яка буде продовжувати свою роботу і поза межами навчального проекту.

Досвід формування спільноти практиків як дієвого механізму та інструменту управління знаннями є надзвичайно корисним для розвитку людського потенціалу в сільській місцевості, тим більше, що він ґрунтується на позитивних результатах схожих процесів у зарубіжних країнах. Доречно навести приклад Великої Британії, де успішно функціонує “Communities of practice for public service” (Спільнота практиків для публічного послуг), започаткована в межах проекту IDEA Асоціацією місцевого самоврядування, та Швейцарії, де в рамках проекту “Pregiosuisse” створена національна мережа знань у сфері регіонального розвитку [6].

Доцільно зауважити, що дистанційне навчання та створення інтернет-спільнот є не лише вимогою сучасного інформаційного суспільства, а й доступним ресурсом навчання, що підтверджується достатньо швидким його розповсюдженням.

Зокрема, в 2013 р. в Україні розпочав свою роботу масштабний проект “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні” за сприяння Європейського Союзу. У рамках проекту передбачено створення національної мережі фахівців та практиків з регіонального та місцевого розвитку – Регіонет [4]. На відміну від попередньої спільноти, остання передбачає залучення більш широкого кола учасників, а саме об'єднує фахівців, які є авторами тих чи інших ідей і практик, носіями знань і досвіду.

Новостворена мережа дає можливість підвищувати професійний рівень її учасників, забезпечує доступ до передової бази знань і кращих практик, сприяє обміну досвідом серед колег та об'єднує їх для вирішення комплексних задач місцевого розвитку.

Крім цього, одним із завдань Проекту ЄС “Підтримка політики регіонального розвитку в Україні” є допомога Міністерству економічного розвитку та торгівлі України із розробки Державної стратегії регіонального розвитку до 2020 року (ДСРР-2020) та Плану реалізації цієї стратегії.

Серед основних цілей Стратегії є підвищення конкурентоспроможності регіонів, яке включає також розвиток сільських територій. На нашу думку, фактори підвищення конкурентоспроможності регіонів визначено досить обґрунтовано, але в той же час слід зауважити, що доцільніше вести мову про політику сільського розвитку, яка спрямована на розвиток, насамперед, людського потенціалу та створення умов для самореалізації сільського мешканця.

Серед основних завдань регіональної політики має стати підготовка кваліфікованих та професійних кадрів, яку здійснюють спеціалісти відповідних центральних і місцевих органах виконавчої влади, що мають знання та навички щодо розроблення та реалізації проектів регіонального розвитку [2]. Поєднання теоретичного навчання з практичним застосуванням набутих під час написання проектів місцевого розвитку знань має стати поштовхом до розвитку людського потенціалу. Прикладом ефективного поєднання теоретичного навчання та практичного розроблення проектів місцевого розвитку є проведення конкурсів на отримання міні-грантів серед сільських громадських організацій.

Такий конкурс у 2013 р. проведено Полтавською районною державною адміністрацією в рамках проекту “Підтримка багатостороннього співробітництва для розробки і впровадження місцевих стратегій сталого розвитку в трьох сільських громадах Полтавського району” за підтримки Європейського Союзу. Конкурс проводився за двома напрямками: I – ініціативи на рівні 1 – 3 суміжних сільських громад; II – ініціативи на рівні району (або в разі, коли проектом буде охоплено понад дві несуміжні сільські громади).

До участі в конкурсі залучалися громадські організації, зареєстровані в Полтавській області, які мали розробляти проекти спільно з місцевими громадами або з органами місцевої влади і органів місцевого самоврядування щодо розвитку сільського туризму в Полтавському районі.

Конкурсу передувала низка комунікативних заходів, завданням яких було ознайомлення з основами написання проектів і процесом їх реалізації.

Проведення даного конкурсу на районному рівні дало змогу виявити низку проблем досить типових для багатьох сільських громад:

- недовіра громадськості та голів сільських рад до заходів подібного характеру (вирішення місцевих проблем шляхом проведення конкурсного відбору проектів);

- пасивність громади, що заважає формуванню команди для реалізації проекту, направлено на сільський розвиток;

- відсутність активно налаштованих сільських мешканців, що готові об’єднати громаду для покращання умов життя на селі, що до певної міри викликано демографічною ситуацією, а саме переважанням у структур сільського населення людей похилого віку;

- недостатня налаштованість сільських жителів на створення громадських організацій, що мають на меті розвиток громад.

Без розв’язання цих проблем важко розраховувати на ефективну політику сільського розвитку в Україні. У зв’язку з цим все очевиднішою стає необхідність

приділення особливої уваги створенню умов для розвитку людського потенціалу на селі шляхом навчання та залучення населення до вирішення питань місцевого розвитку. Лише згуртування мешканців села для досягнення спільної мети дасть позитивні результати.

Таким чином у даній публікації проаналізовано шляхи розвитку людського потенціалу з точки зору політики сільського розвитку, виявлено можливості використання досягнень інформаційних технологій для підвищення кваліфікації та професійного рівня селян, посадових осіб місцевого самоврядування та представників державної влади.

Література:

1. *Маматова Т.* Управління знаннями в публічному управлінні: методологічні засади та шляхи практичної імплементації в Україні / Т. Маматова // Публічне управління: теорія та практика. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “*Magistr*”, 2012. – № 2 (10). – С. 27–32 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/putp/2012-2/doc/1/05.pdf>.

2. Матеріали Міжнародного форуму “Регіональний розвиток та державна регіональна політика в Україні” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://surdp.eu/International-forum-handouts>.

3. Обучение, фиксирование, обмен и использование знания, опыта и ценных практик. Объяснение Knowledge management (управление знаниями) Collinson и Parcell [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.12manage.com/methods_collison_knowledge_management_ru.html.

4. Підтримка політики регіонального розвитку в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://surdp.eu/>.

5. Попит на знання та існуючі практики задоволення цього попиту у системі органів місцевої влади [Електронний ресурс] // Соціологічне дослідження виконано Інститутом соціології НАН України ; Благодійним фондом “Інтелектуальна перспектива” для Українсько-швейцарського проекту “Підтримка децентралізації в Україні”. – К., 2011 . – Режим доступу : http://despro.org.ua/media/articles/demand_for_knowledge_and_existing_practices_on_mee.pdf.

6. Спільнота практиків: інновації в місцевому самоврядуванні (на прикладі організації дистанційного навчання посадових осіб місцевого самоврядування у рамках Всеукраїнського конкурсу проектів та програм розвитку місцевого самоврядування) : навч. посіб. / [О. Тертишна (кер. авт. колективу), О. Гарнець, І. Катерняк та ін.] ; рец. : В. Загорський, С. Серьогін ; за заг. ред. О. Рафальського, С. Малікова. – К. : Держ. фонд сприяння місц. самовряд. в Україні. – К. : Швейцарсько-український проект “Підтримка децентралізації в Україні” DESPRO, 2012. – 170 с.

Надійшла до редколегії 04.02.2014 р.

УДК 35.08

О. С. РОМАЗАНОВ

СТРУКТУРНІ СКЛАДОВІ СОЦІАЛЬНОГО СТАТУСУ ПУБЛІЧНОГО СЛУЖБОВЦЯ

Розглянуто основні підходи до визначення структури соціального статусу публічного службовця, надано характеристику її складових елементів.

Ключові слова: публічний службовець, соціальний статус публічного службовця, структура соціального статусу публічного службовця, елементи соціального статусу публічного службовця.

General methods for understanding of the public servant's social status structure and its elements have been considered in the article. Its components have been described.

Key words: public servant, social stratification, social status, public servant's status, elements of public servant's social status.

Економічні, політичні, соціальні зміни, які відбуваються в українському суспільстві протягом останніх двох десятиліть, суттєво вплинули на його стратифікаційну систему. Структурна перебудова економіки, становлення приватного сектора, зростання престижу кваліфікації та освіти, зміна ціннісних орієнтацій сучасного суспільства викликали значні трансформації в характері між групової соціальної взаємодії.

З огляду на зазначені процеси особливої актуальності набувають дослідження змін, що відбуваються в стратифікаційній структурі суспільства. Не меншого значення вивчення стратифікаційних процесів має і для науки державного управління в контексті дослідження особливостей функціонування державних інститутів в нових умовах. Одним із центральних інститутів держави є інститут публічної служби. Тож, дослідження, пов'язані із визначенням соціальної позиції соціально-професійної групи публічних службовців та розробки пропозицій щодо реформування інституту публічної служби з урахуванням особливостей соціальної структури, викликають справедливий інтерес.

Проблематиці соціального статусу особистості та різних соціальних груп присвячувало свої роботи багато видатних зарубіжних (М. Вебер, К. Девіс, Р. Лінтон, У. Мур, Т. Парсонс, П. Сорокін, Н. Смеслер), російських (Т. Заславська, А. Кравченко, В. Радаєв, О. Шкаратан) та вітчизняних (Г. Дворецька, Н. Коваліско, О. Куценко, В. Хмелько та ін.) учених. Дослідженню складових елементів соціального статусу публічного службовця присвячені праці Є. Курасової,

О. Лазора, У. Ляхович, Т. Недашківської, Н. Нижник, Ю. Падафет, А. Рачинського, С. Серьогіна, Н. Сорокіної, І. Шпекторенка, Н. Янюк та ін. У той же час попри наявність достатньо великої кількості наукових робіт із зазначеної тематики низка питань стосовно проблеми сутності соціального статусу публічного службовця, його структури та складових елементів досі залишалися поза увагою науковців.

Метою статті є аналіз існуючих точок зору щодо структури соціального статусу публічного службовця, визначення та характеристика її складових елементів.

Поняття соціального статусу бере свій початок у теорії соціальної стратифікації, відповідно до якої соціальну нерівність у суспільстві можна розглядати з точки зору нерівності соціальних статусів, що випливають зі здатності чи нездатності індивідів виконувати ту чи іншу соціальну роль.

У науковому середовищі термін “соціальний статус” уперше використав англійський історик та юрист Г. Мейн у своїй праці “Давній закон”, для означення сукупності прав і обов’язків індивіда чи соціальної групи, пов’язаної з виконанням певних соціальних ролей. Після цього дане поняття отримало широке розповсюдження. Хоча слід зазначити, що розуміння його сутності та використання в роботах інших учених не було однозначне.

Аналіз існуючих теорій природи соціального статусу дозволяє виділити декілька основних підходів до розуміння поняття соціального статусу. По-перше, соціальний статус може розумітися як позитивна чи негативна репутація, престиж, авторитет особистості в рамках системи соціальної стратифікації [2, с. 294]. По-друге, як сукупність прав та обов’язків індивіда чи соціальної групи, що пов’язана з виконанням ними певної соціальної ролі. По-третє, поняття “соціальний статус” може бути розглянуте як положення індивіда в системі міжособистісних відносин, зумовлене його психологічним впливом на членів групи. По-четверте, як співвідносну соціальну позицію індивіда чи соціальної групи, що визначена соціальними показниками (економічне положення, професія, кваліфікація, освіта тощо), природними (стать, вік), а також престижем і місцем у структурі влади [8, с. 343].

Останній підхід, через свій об’єднуючий та інтегруючий характер, дозволяє найбільш повно розглядати сутність соціального статусу, вбачається найбільш вдалим. Крім того, слід урахувувати, що кожен, хто займає конкретний соціальний статус, повинен відповідати певним суспільним очікуванням та обмежений у виборі моделі поведінки при соціальній взаємодії. На нашу думку, соціальний статус слід розглядати як співвідносну позицію індивіда чи групи в соціальному просторі, що може визначатись природними (стать, вік) і соціально-економічними (економічне положення, професія, кваліфікація, освіта тощо), показниками та передбачає наявність кола встановлених прав, обов’язків і поведінкових очікувань та асоціюється з певним рівнем суспільного престижу.

Відповідно до наведеного визначення, соціальний статус публічного службовця слід розуміти як співвідносну позицію індивіда в суспільстві, зумовлену

її приналежністю до статусно-професійної групи публічних службовців, що визначена низкою соціально-економічних показників (матеріальний дохід, обсяг владних повноважень, професійна належність, освіта тощо), передбачає наявність кола закріплених статусних прав, обов'язків і поведінкових очікувань і асоціюється з рівнем соціального престижу публічної служби.

Розглядаючи питання структури соціального статусу, перш за все, слід виходити з визначення поняття “структура”. Структура визначається як “взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин цілого; будова; устрій, організація чого-небудь” [6, с. 789]. Тож і структуру соціального статусу слід розуміти як взаєморозміщення та взаємозв'язок складових частин, що її утворюють.

На думку О. Башманової, структура соціального статусу має визначатися згідно з чинниками і критеріями соціальної стратифікації та складатися з таких компонентів і їх показників:

- фінансово-економічного, що виражений в сукупному доході (заробітній платні, допомозі, пенсії, прибутку від занять бізнесом і ін.), наявній в розпорядженні власності, частці витрат на харчування, одяг, відпочинок;
- професійно-посадового, зумовленого професією, галуззю зайнятості, характером праці, рівнем кваліфікації, посадою, кількістю підлеглих;
- культурно-освітнього, представленого загальним рівнем розвитку, освітою, ціннісними установками, манерою поведінки;
- житлово-побутового, який описується режимом дня, якістю харчування, відповідністю житла санітарно-гігієнічним вимогам, складом сім'ї [1, с. 13].

О. Харченко вважає, що структуру соціального статусу особистості складає така низка елементів: по-перше, спосіб здійснення і реалізації в процесі діяльності соціальних якостей, які проявляються в стилі життя і таких сферах як професійна, соціально-політична, соціокультурна, духовна, сімейно-побутова; по-друге, об'єктивні соціальні потреби особистості; по-третє, здатність до творчо-перетворювальної діяльності; по-четверте, ступінь оволодіння культурними цінностями суспільства; по-п'яте, моральні норми і принципи, якими керується особистість [10, с. 11].

Вітчизняні дослідники В. Огаренко та Ж. Малахова вважають, що соціальний статус становить органічну єдність приватних статусів. На їх думку, можна виділити такі приватні статуси: соціально-виробничий, соціально-економічний, соціально-політичний, соціально-організаційний і соціально-культурний.

Соціально-виробничий статус характеризує людину як робочу силу, віддзеркалює зміст і матеріальні умови праці, рівень і тип необхідної для виробництва освіти і кваліфікації.

Соціально-економічний статус визначається характером праці, місцем особистості в організації праці, формою отримання і розміром прибутку, а також ступенем трудової активності. Соціально-економічний статус у загальній характеристиці соціального статусу має базисне, визначальне значення.

Соціально-політичний статус індивіда визначається його роллю в соціально-політичних інститутах: членством у партії, молодіжній організації, участю в діяльності виборних партійних, державних, профспілкових органів, ступенем ідейно-політичної підготовленості і суспільно-політичної активності.

Соціально-організаційний, статус відображає тип включення в управління (за посадою, на суспільних засадах), ступінь активності його участі в управлінні, наявність або відсутність підлеглих, становище в групі (авторитет, ставлення колективу тощо).

Соціально-культурний статус охоплює комплекс найважливіших критеріїв культурного становища групи й особистості: освіта, рівень і зміст культурної інформованості, ступінь участі в культурній діяльності і культурній творчості, форми використання вільного часу, система ціннісних орієнтацій [5, с. 43–44].

Принципово інший підхід до розгляду структури соціального статусу особистості запропоновано в роботах А. Кравченка. Так, внутрішню структуру соціального статусу він називає змістом, який складається зі статусної ролі; статусних прав; статусних обов'язків; статусного діапазону; статусних символів; статусного образу; статусної ідентифікації; статусного бачення світу [4, с. 105–112].

Серед науковців, які звертали свою увагу на дослідження безпосередньо соціального статусу публічного службовця, перш за все, слід назвати російських дослідників В. Романова та О. Єрмакову.

В. Романов застосовує діяльнісний підхід до вивчення структури соціального статусу представників такого різновиду публічної служби, як державна цивільна служба. На його думку, розуміння державної цивільної служби як різновиду суспільно-корисної діяльності визначає вагомі параметри соціального статусу публічного службовця. Структуру соціального статусу публічного службовця, як зазначає В. Романов, складають індивідуальний (особистісний), громадянський (цивільний), соціальний та службовий статуси. Індивідуальний статус, на думку науковця, відображається в тому, що незалежно від діяльності та умов в яких існує індивід, він завжди має статус людини в конкретному особистісному вираженні [9, с. 62]. Це знаходить своє втілення в загальнолюдських правах та обов'язках, особистісних поглядах та цінностях.

Громадянський статус для публічного службовця пов'язаний з поширенням на нього обов'язків і прав, установлених і гарантованих всім громадянам країни. До того ж цим статусом передбачається зобов'язання публічного службовця у своїй діяльності керуватись принципами громадянськості, в основі яких лежить пріоритет обов'язку служити людям над правом користуватися перевагами свого причетного до влади положення.

Власне “соціальний” статус публічного службовця визначається його становищем у суспільстві по відношенню до положення інших громадян, які зайняті іншими видами діяльності. Тобто в даному випадку статус ототожнюється з його ієрархічним положенням у соціальній структурі суспільства.

Нарешті, службовий статус публічного службовця розглядається як сукупність взаємопов'язаних у реалізації соціально-організаційних функцій органів державної влади, обов'язків публічних службовців та умови їх виконання.

О. Єрмакова розглядає структуру соціального статусу з точки зору інституційного підходу. На її думку, соціальний статус публічного службовця визначається соціальними інститутами публічної служби та складається з відповідних їм статусів. Таким чином, вона виділяє правовий, організаційний, моральний, політичний, соціальний та економічний статуси публічного службовця, які у своїй сукупності утворюють структуру соціального статусу [3, с. 69].

Моральний або етичний статус представлений такими категоріями, як борг, самосвідомість, громадянськість, патріотизм, вірність і відданість.

Правовий статус складають обов'язки, права, відповідальність, обмеження, гарантії та пільги.

Економічний статус характеризують середній розмір заробітної плати, житлові умови, майнова забезпеченість, ступінь задоволення потреб у різного роду послугах (транспортних, медичних, побутових).

Показниками власне соціального статусу виступають престиж, імідж, репутація, авторитет, освіта, які мають відносну самостійність, але в той же час здатні суттєво впливати один на одного.

На нашу думку, при визначенні структури соціального статусу як сукупності інших (дрібніших) статусів, в першу чергу, слід дотримуватись традиції, яку було започатковано ще П. Сорокіним. Учений вказував на існування трьох основних видів соціальної стратифікації – політичної, економічної, професійної [7, с. 160], та трьох відповідних ним статусів – економічного, політичного, професійного. Згодом до них стали додавати освітній (культурний) вимір стратифікації та освітній (культурний) статус. Отже, і структура соціального статусу публічного службовця в цьому контексті має розглядатись як сукупність політичного, економічного, професійного та освітнього (культурного) статусів.

Соціально-економічний статус публічного службовця характеризує матеріально-фінансове становище особи в суспільстві як представника досить чисельної статусної групи публічних службовців, визначає доступні джерела матеріального доходу, встановлює обмеження щодо можливої економічної поведінки, визначає економічні особливості стилю життя публічного службовця.

Соціально-політичний статус публічного службовця характеризує носія статусу з точки зору його залучення процесів застосування адміністративної та політичної влади. Визначає наявність у суб'єкта владних повноважень і встановлює їх об'єм. Зумовлює формування в особи політичних переконань та цінностей. Впливає на політичну поведінку особистості.

Соціально-освітній (культурний) статус публічного службовця визначає необхідний для особи рівень і напрямок освіти. Визначає рівень її загальних знань, комунікабельності, соціальних навичок, культури, соціальної та професійної компетентності. Впливає на формування в особи соціальних цінностей, особистих переконань, власної соціальної позиції, світогляду взагалі.

Соціально-професійний статус публічного службовця дає характеристику особі як професіоналу та визначає становище в професійно стратифікаційній системі суспільства. Вид публічної служби, до якого належить орган публічної влади, де працює особа, адміністративний рівень органу, підрозділ і посада визначають безпосередній характер професійно-трудової діяльності, об'єм службових повноважень, перелік його професійних прав та обов'язків, статусний діапазон. Усі наведені вище категорії формують модель рольової поведінки, властивої для даного соціального статусу, та визначають санкції, що застосовуються в разі невідповідності поведінки прийнятій моделі. До того ж соціально-професійний статус передбачає сприйняття та засвоєння особою специфічної професійної культури у вигляді соціальних норм, цінностей, переконань, символів, традицій, ритуалів, властивих представникам цієї статусної групи.

У той же час, структура соціального статусу публічного службовця може бути представлена з іншої точки зору. Взявши за основу позицію А. Кравченка, яка вже була наведена раніше, розкриємо “зміст” соціального статусу публічного службовця.

Статусні права та обов'язки, як відзначає низка науковців, є фундаментом соціального статусу. Деякі з учених взагалі отожднюють соціальний статус особи з відповідними їй правами та обов'язками. Немає жодних сумнівів, що і для соціального статусу публічного службовця статусні права та обов'язки мають визначальне значення. Статусні права – це встановлені можливості публічного службовця реалізовувати певні варіанти вибору й моделі поведінки, володіти та користуватися певними благами. Статусними обов'язками публічного службовця є зумовлені нормативно-правовими актами або нормами професійної етики міри необхідної поведінки, які гарантують належну реалізацію службовцями наданих їм прав.

Статусним діапазоном є нормативно врегульовані межі вибору рольової поведінки відповідно до статусу публічного службовця.

Статусна роль – це модель поведінки публічного службовця, що відповідає його соціальному статусу. Статусна роль складається з рольових очікувань та рольового виконання. Рольове очікування містить низку вимог до особи, яка обіймає соціальний статус публічного службовця та встановлює вимоги безпосередньо до норм поведінки публічних службовців в конкретних обставинах. Міра виконання цих вимог і ступінь дотримання особистістю моделі очікуваної від неї поведінки формують другий аспект статусної ролі – рольове виконання. Від того, наскільки виконання соціальної ролі відповідає очікуванням залежить характер суспільної реакції на дії як окремих публічних службовців, так і статусної групи взагалі.

Статусними символами є зовнішні відзнаки соціального рангу публічного службовця, тобто це такі символи, що вказують на належність особи до публічної служби. Такими символами можуть бути як матеріальні предмети (уніформа, стиль одягу, аксесуари, посвідчення), так і явища нематеріального світу (слідування специфічним соціальним нормам, традиціям, ритуалам, використання професійного сленгу).

Специфічні погляди, цінності, норми та правила поведінки, що виробляються в особи у зв'язку зі службою в органах публічної влади, формують її статусне бачення світу.

Статусна ідентифікація визначає наскільки особа, що має соціальний статус публічного службовця, ототожнює себе з цим статусом. Чим вище рівень престижу в суспільстві, тим яскравіше проявляється статусна ідентифікація.

Статусним образом публічного службовця є комплексне уявлення суспільства про статусно-професійну групу публічних службовців взагалі та конкретних осіб, які складають зазначену спільноту. Статусний образ публічних службовців формується як оцінка суспільством соціально важливих характеристик та якостей, що притаманні публічним службовцям.

Слід зазначити, що у структурі соціального статусу, яка запропонована А. Кравченком, не враховано два важливих аспекти: по-перше, економічну складову соціального статусу; по-друге, фактор престижу соціального статусу. Тож, на нашу думку, у структурі соціального статусу публічного службовця слід виділити ще два складові елементи – статусний економічний стан та статусний престиж.

Статусний економічний стан публічних службовців, з одного боку, визначається сукупним доходом (тобто усі характерні для даного статусу джерела матеріального прибутку), а з іншого – окреслює вимоги щодо економічної поведінки, яка є властивою для статусної групи.

Статусний престиж є порівняльною оцінкою суспільства соціальної значущості публічних службовців, їх суспільної позиції і стану, властивостей і характеристик, символів і знаків цих властивостей тощо. Статусний престиж визначає ранг (ієрархічне розташування) соціального статусу публічного службовця відносно інших соціальних статусів, що існують у суспільстві.

Отже, з позицій даного підходу, структура соціального статусу публічного службовця складається зі статусних прав та обов'язків, статусної ролі, статусного діапазону, статусних символів, статусного образу, статусної ідентифікації, статусного бачення світу, статусного економічного стану, статусного престижу.

Соціальний статус публічного службовця характеризує положення в системі соціальних зв'язків і сукупність соціальних функцій особистості, у зв'язку з обійманням нею посади в органі публічної влади. Соціальний статус публічного службовця містить низку складових елементів, які в своїй сукупності складають його внутрішню структуру. Структура соціального статусу публічного службовця може бути представлена як сукупність економічного, політичного, професійного та освітнього (культурного) статусів. Альтернативною точкою зору може бути розкриття структури соціального статусу публічного службовця як сукупності статусних прав та обов'язків, статусної ролі, статусного діапазону, статусних символів, статусного бачення світу, статусної ідентифікації, статусного економічного стану, статусного образу та статусного престижу. Слід зазначити, що обидва ці

підходи не суперечать один одному, та в рівній мірі можуть бути застосовані при дослідженні особливостей соціального статусу публічного службовця.

Подальші наукові дослідження будуть спрямовані на розкриття особливостей складових частин структури соціального статусу публічного службовця, їх взаємного зв'язку та впливу на формування даного статусу в цілому.

Література:

1. *Башманова Е. Л.* Социальный статус родителей и отношение школьников к учению и школе: социально-педагогический аспект : автореф. дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.01 “Общая педагогика, история педагогики и образования” / Е. Л. Башманова. – Курск, 2005. – 28 с.
2. *Джери Д.* Большой толковый социологический словарь : в 2-х т. / Д. Джери ; пер. с англ. Н. Н. Марчук. – М. : Вече, АСТ, 1999. – .
Т. 2 : (П–Я). – 1999. – 528 с.
3. *Ермакова О. М.* Социальный статус государственных гражданских служащих Российской федерации (социологический анализ) : дисс. ... к.соц.н. : спец. 22.00.04 “Социальная структура, социальные институты и процессы” / О. М. Ермакова. – М., 2005. – 145 с.
4. *Кравченко А. И.* Введение в социологию : учебное пособие / А. И. Кравченко. – М. : Новая школа, 1995. – 144 с.
5. *Огаренко В. М.* Соціологія праці : навч. посіб. / В. М. Огаренко, Ж. Д. Малахова. – К. : Центр навчальної літератури, 2005. – 304 с.
6. Словник української мови: в 11 т. / редкол. : І. К. Білодід [та ін.]. – К. : Наук. думка, 1970 – 1980. – Т. 9. – 920 с.
7. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин. – М. : Политиздат, 1992. – 543 с.
8. Социологический энциклопедический словарь. На русском, английском, немецком, французском и чешском языках / за ред. Г. В. Осипова. – М. : НОРМА, 2000. – 488 с.
9. Федеральная государственная служба : кадровый состав, его профессиональное и должностное развитие. Учебно-методическое пособие / [под общ. рук. И. Д. Лаптева и Е. В. Охотского]. – М., 1997 – 268. с.
10. *Харченко О. В.* Соціальний статус особистості: структура, детермінанти розвитку та форми прояву : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.03 “Соціальна філософія і філософія історії” / О. В. Харченко. – К., – 2001. – 17 с.

Надійшла до редколегії 15.11.2013 р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 351:371.1'438

І. О. ДЕГТЯРЬОВА

УЧАСТЬ СТУДЕНТІВ В УПРАВЛІННІ ВИЩОЮ ОСВІТОЮ ПОЛЬЩІ: УРОКИ ДЛЯ УКРАЇНИ

Проаналізовано організаційно-правові засади функціонування громадських студентських об'єднань в академічному середовищі Польщі. Показано роль і місце Парламенту студентів Польщі в системі державно-громадського управління вищою освітою.

Ключові слова: вища освіта, державно-громадське управління, студенти, Парламент студентів, Польща.

The paper analyzed the organizational and legal principles of functioning of associations of students in the academic community in Poland. The role and place of Polish Students' Parliament in the state and public higher education management have been revealed.

Key words: higher education, public administration, students, Students' Parliament, Poland.

Одним із основних шляхів реформування системи державного управління в Україні є активне залучення до процесу вироблення політики і прийняття управлінських рішень представників громадськості та всіх зацікавлених гравців. Створення ефективної та дієвої системи державно-громадського управління є актуальним сьогодні для системи вищої освіти України. Активна позиція органів академічного самоврядування є чинником демократизації управління вищою школою як на національному, системному, так і на інституційному рівні. Особливу роль у державно-громадському управлінні вищою освітою мають відігравати головні реципієнти освітньо-наукових послуг, зокрема студенти. В Україні активно розвивається система студентського самоврядування на інституційному рівні (у вищих навчальних закладах), регіональному (місцеві, обласні об'єднання органів студентського самоврядування, наприклад Студентська рада Києва, Дніпропетровська обласна молодіжна рада й адміністрація) та національному рівні (Українська асоціація студентського самоврядування, консультативно-дорадчі органи: Всеукраїнська студентська рада при Президентові України (2001 – 2008 рр.), Всеукраїнська студентська рада при Міністерстві освіти і науки України (з 2005 р.), Всеукраїнська студентська рада при Кабінеті Міністрів України (з 2009 р.). Незалежно діють Українська асоціація

студентського самоврядування, Національний студентський союз як демократичні всеукраїнські об'єднання студентів та органів студентського самоврядування України. Але оцінювати ефективність діяльності молодіжних об'єднань на національному рівні важко, оскільки здебільшого вони створюються задля формального схвалення уже прийнятих владою рішень або, якщо вони висловлюються на “не за форматом”, або немає єдиної позиції всіх студентських організацій. Актуальним і необхідним як для системи академічного самоврядування, так і для системи державного управління є вивчення досвіду інших країн, зокрема Польщі, в організації взаємодії влади та студентських об'єднань задля створення ефективного державно-громадського управління.

Різним питанням проблематики державного управління вищою освітою присвячено праці В. Андрущенко, К. Корсака, В. Кременя, В. Лугового, В. Майбороди, Л. Прокопенка та ін. Трансформації та модернізацію вищої освіти Польщі в контексті інтеграції до Європейського освітнього простору досліджували Ф. Андрушкевич, Є. Возніцький, Я. Гречка, Л. Гриневиц, О. Карпенко, М. Карпуленко, Ю. Соколович-Алтуніна, В. Щербаченко, Н. Яковець та ін. Студентське самоврядування Польщі досліджували Е. Адамчук, А. Василюк, М. Карпуленко, С. Касьянова, І. Ковчина, К. Корсак та ін. Але малодослідженими залишаються організаційно-правові параметри діяльності студентських об'єднань як суб'єктів системи вищої освіти у процесі управління галуззю та у виробленні державної освітньої і наукової політики.

Мета статті – проаналізувати організаційно-правові засади функціонування органів студентського самоврядування Польщі на інституційному та системному рівнях, зокрема Парламенту студентів, в аспекті їх участі у системі управління вищою освітою; визначити шляхи адаптації позитивного зарубіжного досвіду у реформуванні державного управління вищою освітою в Україні.

Молодіжна політика завжди перебуває в центрі державної політики, і особливе місце тут належить забезпеченню прав і свобод молоді, у тому числі права на самоврядування та участь в управлінні різними сферами суспільної діяльності, зокрема вищою освітою. Самоврядування є виявом демократії, формою громадського управління, що базується на самоорганізації, саморегулюванні та самодіяльності і не має жорсткого підпорядкування органам влади чи механізму примусу. Головні засади самоврядування – це рівність, свобода висловлення власної громадської позиції, загальноприйняті права і обов'язки, поєднання елементів представництва і прямого волевиявлення.

Правовий статус студентського самоврядування та порядок його функціонування в Україні визначають: Закон України “Про вищу освіту” 2002 р., зокрема ст. 38; Закон України “Про внесення змін до Закону України “Про вищу освіту” щодо питань студентського самоврядування” 2010 р.; Наказ Міністерства освіти і науки України від 03 вересня 2013 р. № 1260 “Про затвердження Положення про Всеукраїнську студентську раду при Міністерстві освіти і науки України”, Положення про державний вищий навчальний заклад, затверджене постановою Кабінету Міністрів України № 1074 від 05 вересня 1996 р. та статуту вищих

навчальних закладів. Головною проблемою і відмінністю від європейських студентських організацій є, на нашу думку, відсутність чіткого формулювання їх компетенції на рівні управління освітою і зорієнтованість виключно на внутрішньоорганізаційних питаннях (гармонійний розвиток особистості, проведення організаційних, наукових, культурно-масових, спортивних, оздоровчих та інших заходів). Слід зауважити, що нове Положення про Всеукраїнську студентську раду при МОН [3] містить деякі положення, що гарантують включення студентів в організаційно-управлінський процес у вищій освіті: постійний зв'язок і координація між МОН України, органами державної влади, органами місцевого самоврядування і органами студентського самоврядування ВНЗ під час розроблення та виконання державних програм у сфері вищої освіти, науки, підготовка пропозицій щодо формування і реалізації державної політики у сфері вищої освіти, науки, спорту та молодіжної політики. Зазначимо, що статус цієї організації і дорадчий характер участі студентів у процесі прийняття управлінських рішень, який часто є суто формальним, власне суперечить концепції державно-громадського управління, адже студентська організація не може підпорядковуватися чиновникам, і голос основних стейкхолдерів, якими є студенти, у процесі управління має бути гарантовано врахований. І по-друге, як показав процес обговорення проектів нового Закону України “Про вищу освіту” студенти поділилися на два табори: провладний та опозиційний, залежно від статусу цих організацій. Отже, в Україні академічне самоврядування активно розвивається, але, з одного боку, має місце заангажованість, заполітизованість і відсутність реального системного діалогу з органами влади; з іншого – молодь повинна взяти на себе відповідальність і усвідомити, що сама повинна стати ініціатором державно-громадського партнерства, шукати форми і механізми взаємодії, формувати власну конструктивну позицію, брати активну, а не декларативну, участь в управлінні вищою освітою.

Для європейських систем вищої освіти студентське самоврядування є не лише традицією, а й механізмом побудови моделі вищої освіти і способом утвердження демократичних принципів майбутньої еліти. Формування демократичної та європейської Польщі відбувалося в тому числі і завдяки активній студентській громаді, незалежним студентським організаціям, що сформувалися в 80-х рр. ХХ ст. Автономність і самоврядність є одними з ключових характеристик сучасної системи управління вищою освітою в Польщі. Ефективність академічного самоврядування забезпечують громадські об'єднання: ректорів (Конференція ректорів академічних шкіл Польщі), аспірантів (Національне представництво докторантів), молодих науковців (Рада молодих науковців), студентів (Парламент студентів Республіки Польща), що представлені на національному рівні, на регіональному та інституційному рівнях. Правовий статус, роль і функції цих організацій у системі управління вищою освітою, відносин з органами державної влади, іншими суб'єктами державно-громадського врядування визначено і закріплено в Законі про вищу освіту Польщі 2005 р.

Починаючи з 1983 р., закони про вищу освіту легалізували та постійно збільшували права органів студентського самоврядування. Законом про вищу освіту 1990 р. було визначено роль і призначення єдиного представництва студентської громади та передбачено два рівня функціонування студентського самоврядування в Польщі – національний та інституційний [1]. Закон про вищу освіту від 1990 р. став поштовхом для створення національної студентської організації, першою спробою консолідувати середовище було утворення Загальнопольського альянсу органів студентського самоврядування (Ogólnopolskie Porozumienie Samorządów Studenckich), яке стало прикладом формування демократичного суспільства [7]. У Законі про вищу освіту 2005 р. самоврядуванню та студентським організаціям присвячено розділ 4.

На інституційному рівні студенти I і II циклів навчання (бакалаврат і магістратура) утворюють орган студентського самоврядування, що репрезентує всіх студентів навчального закладу і діє на підставі Закону та регламенту, ухваленому цим органом студентського самоврядування, а також відповідно до статуту навчального закладу. Регламент набуває чинності після його затвердження Сенатом університету. Органи студентського самоврядування розпоряджаються коштами, наданими навчальним закладом на студентські цілі, та звітує про ефективність їх використання. Представники студентського самоврядування беруть участь в управлінні навчальним закладом, зокрема в роботі колегіальних органів – університетських сенатів (разом з докторантами чисельність становить не менше за 20 % відповідно до загальної їх кількості у навчальному закладі). Аналогічна норма передбачена для рад факультетів. Таким чином студентам гарантовано участь в управлінні як університетом, так і факультетом [10]. Наприклад, без згоди органів студентського самоврядування адміністрація закладу не може змінити регламент навчання, правил вступу і прийняття на навчання (ст. 35 Закону про вищу освіту 2005 р.). Утворення та засади діяльності органів студентського самоврядування в навчальному закладі визначає правовий документ відповідного закладу (Статут, наказ тощо). Студенти беруть участь у виборах органів одноосібних і колегіальних факультету, закладу (ст. 71 Закону), наприклад вибори проректора, заступника декана у справах студентів не можуть відбутися без згоди органу студентського самоврядування, так само вони можуть бути і зняті з посади (за поданням 3/4 студентів і докторантів, що входять до складу сенату). Орган студентського самоврядування вищого навчального закладу бере участь у призначенні матеріальної допомоги чи стипендії студентам.

На національному рівні ефективну участь студентів в управлінні вищою освітою забезпечує Парламент студентів Польщі (Parlament Studentów Rzeczypospolitej Polskiej, далі – Парламент) – загальнонаціональне представництво усіх організацій студентського самоврядування. Правовий статус національної студентської організації закріплено Законом про вищу освіту 2005 р. [9] та Статутом Парламенту [8], відповідно до якого Парламент студентів репрезентує студентське середовище на державному рівні, в органах публічної влади,

проводить експертну оцінку законопроектів, що стосуються студентів. Парламент студентів є юридичною особою, а також провадить діяльність відповідно до Закону про громадські об'єднання від 7 квітня 1989 р. Парламент є єдиним представником студентства Польщі в Європейському союзі студентів.

Цілями Парламенту студентів є: репрезентація та підтримка освітніх, соціальних, економічних та культурних потреб студентів; захист прав та інтересів усіх студентів Польщі, а також тих польських студентів, які навчаються за кордоном; формування у студентському середовищі активної громадянської позиції; виявлення та усунення бар'єрів на шляху наукового, культурного та спортивного розвитку молоді; сприяння студентському самоврядуванню; удосконалення знань, навичок і соціальних компетенцій серед молоді засобами інформаційної, наукової, культурної діяльності у сфері вищої освіти, виховання і фізичної культури; сприяння студентській мобільності тощо [8].

Органами Парламенту студентів є З'їзд делегатів, Студентська рада, Голова Парламенту, Виконавча рада, Ревізійна комісія, Речник прав студентів, постійні комісії (рисунок).

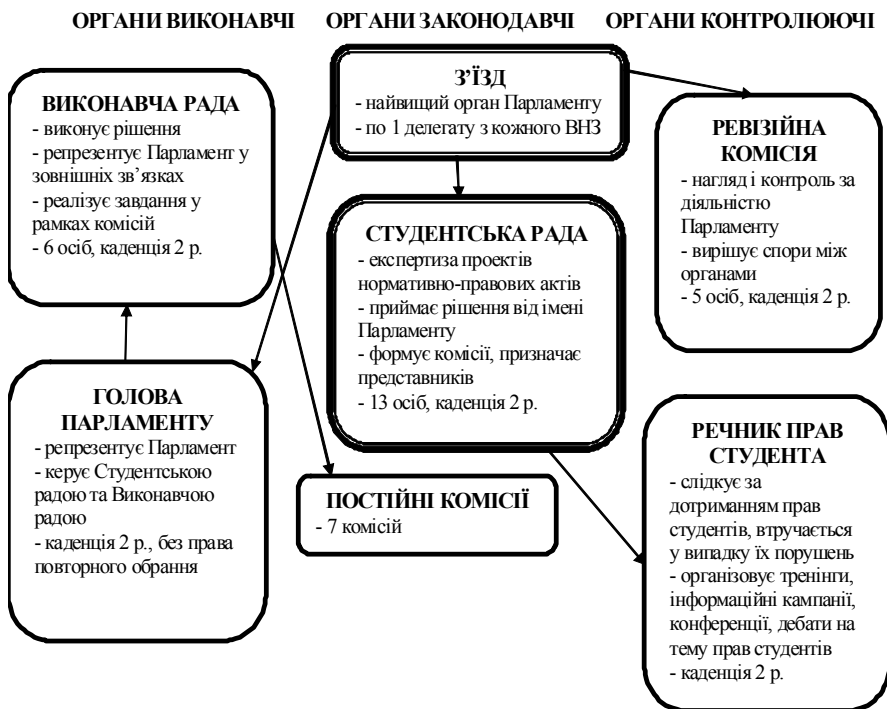


Рисунок. Організаційна структура Парламенту студентів Польщі

Каденція органів Парламенту становить 2 р., починаючи з 1 січня і закінчуючи 31 грудня. Найвищим законодавчим органом є 3'їзд делегатів, сесія вважається такою, що відбулася, якщо на 3'їзді присутні делегати з понад 60 вищих навчальних закладів, рішення приймаються звичайною більшістю голосів.

Студентська рада є законодавчим і консультативним органом Парламенту, до повноважень якої входять: підготовка експертних висновків, думки щодо законопроектів, які надано до Парламенту для узгодження; утворення комітетів на прохання Голови парламенту і визначення сфери їх обов'язків; вибір представників студентства у Головній Раді науки та вищої освіти; підготовка сесій 3'їзду, включаючи вибір президії; прийняття Регламенту Студентської ради та ін. До складу Студентської ради входять 12 обраних представників членів та голова Парламенту.

Голова Парламенту студентів керує поточною роботою Парламенту і його органів; представляє Парламент у зовнішніх відносинах; відповідає за фінансові питання Парламенту; висловлює думку Парламенту; є членом і головою Студентської ради та Виконавчої ради; подає до Студентської ради кандидатури на представників Парламенту в Головній раді науки та вищої освіти, Польській акредитаційній комісії; подає щоквартальні фінансові звіти до Ради; подає на затвердження перший регламент органу студентського самоврядування у новоствореному навчальному закладі, а також інформує про це міністра; делегує представників Парламенту до комісій, робочих груп, які формуються при різних публічних інституціях.

Виконавча рада є колегіальним виконавчим органом Парламенту, основним її завданням є координація діяльності Парламенту, її органів і комісій.

На сьогодні в Парламенті студентів діють сім постійних комісій: комісія з питань навчання і якості освіти, комісія з питань підприємництва, комісія з наукової діяльності, комісія із соціальних питань, комісія з міжнародного співробітництва, комісія з правових питань та комісія у справах проектної діяльності.

Крім офіційних органів, у діяльності Парламенту можуть утворюватися інші представницькі форми: представники та координатори Парламенту; представники студентів у державних установах та інших організаціях; галузеві комітети (дев'ять комітетів за різними типами навчальних закладів).

Представники Парламенту студентів беруть участь у роботі органів державної влади, Комісіях Сейму і Сенату Республіки Польща [8; 9]. Відповідно до Статуту (§ 31), голова Парламенту делегує функції представника студентів у державних установах та інших організаціях (комітетах і підкомітетах польського Сейму і Сенату; комітетах та робочих групах, створених державними органами; у судових органах).

Представники студентства є членами Головної Ради науки та вищої освіти. Відповідно до § 32 Статуту Парламенту студентів до складу Головної Ради входять 4 студенти, яких обирає Студентська рада на термін 2 р., членів дисциплінарної комісії у справах науково-педагогічних працівників при Головній Раді висуває голова за згодою Студентської ради.

Представник студентів (координатор студентських експертів) входить до складу Польської акредитаційної комісії, його кандидатуру подає голова Парламенту й ухвалює Студентська рада (Ст. 48 Закону про вищу освіту), крім того голова Парламенту студентів є членом Президії Комісії (п. 3 ст. 50).

Діяльність Парламенту забезпечується за рахунок бюджетних коштів (через Міністерство науки та вищої освіти), цільових субсидій, фінансових ресурсів, що виділяються у рамках конкурсів, благодійних внесків. Закон про вищу освіту 2005 р. зобов'язує Міністерство фінансувати діяльність Парламенту студентів та інших молодіжних громадських об'єднань (ст. 203А Закону) [9], але разом з тим позбавляє міністра права чинити вплив і втручатися у рішення цих організацій.

С. Возницький зауважує [10], що існування консолідованої національної студентської організації не позбавляє права студентів утворювати інші культурні, мистецькі, освітні, наукові, туристичні організації, але студенти не будуть ефективною силою, якщо вони будуть розрізнені та погано організовані. Ефективність зусиль студентських організацій збільшується, якщо вони правильно сплановані і послідовні, якщо вони працюють разом з ректором і деканами на інституційному рівні, і з Конференцією ректорів, органами влади – на національному рівні. У Польщі таке партнерство є запорукою успішного впровадження Болонської системи. Участь в управлінні на державному рівні громадських організацій забезпечує раціональність державної освітньої політики та ефективність державного управління вищою освітою, що забезпечує модернізацію самої системи на шляху побудови Європейського простору вищої освіти.

Для України такий досвід, безперечно, свідчить про те, що потрібно, з одного боку, створити для молоді умови функціонування організацій та участі в управлінні освітою, правові, організаційні, фінансові механізми; а з іншого – унеможливити будь-який тиск, зняти підконтрольність студентських організацій, надати їм реальної автономії та права на реалізацію принципу самоврядності. Стратегія розвитку державної молодіжної політики (2013 р.) визначила основні пріоритети, серед яких: принцип залучення громадських об'єднань, що представляють інтереси молоді, до процесу прийняття центральними і місцевими органами виконавчої влади рішень щодо розв'язання проблем молоді; активізація участі молоді в суспільно-політичному житті шляхом залучення молоді до формування та реалізації державної молодіжної політики; забезпечення участі молоді у розвитку громадянського суспільства [4].

Про позитивний досвід демократизації управління свідчать досягнення Української асоціації студентського самоврядування: включення органів студентського самоврядування до складу стипендіальних комісій (2004 р.), надання пільг на проїзд у залізничному транспорті студентам недержавних вищих навчальних закладів (2004 р.), “ветування” Президентом України примусового “розподілу” випускників (2005 р.), захист прав студентів на пільговий проїзд у залізничному транспорті влітку (2007 р.), підвищення академічних стипендій студентам (2008 р.), скасування антистудентських постанов Кабінету Міністрів України (2009 р.), законодавче закріплення прав органів студентського самоврядування (2010 р.) [6].

В Європейському союзі студентів кандидатом у члени і представником студентства України є Всеукраїнська молодіжна громадська організація “Національний студентський союз”, яка теж позиціонує себе як незалежне об’єднання, ефективна команда, яка здатна допомагати у вирішенні проблем сучасного студентства, домагатися від влади забезпечення студентських прав та створювати сприятливе середовище для діяльності органів студентського самоврядування вищих навчальних закладів України та ін. Серед досягнень: участь у розробці проекту Закону України “Про вищу освіту” шляхом проведення Всеукраїнського студентського референдуму, розроблення Концепції розвитку студентського самоврядування, організація конференцій, круглих столів, дебатів, пленерів органів студентського самоврядування [2].

Отже, проблемою для студентського самоврядування України вважається відсутність консолідованої позиції студентських організацій, молодь може ставати інструментом політичної боротьби, об’єктом впливу різних політичних партій. Необхідно, використовуючи досвід польських колег, створити єдину національну організацію, яка б офіційно об’єднувала усі студентські організації. У новому Законі про вищу освіту слід чітко визначити статус, права та обов’язки такої національної студентської організації, забезпечивши їй можливість брати участь в експертизі проектів нормативно-правових актів, у роботі найвищих громадських органів у системі державного управління вищою освітою. І саме така національна організація має бути голосом студентів України в європейському та міжнародному просторі та представляти інтереси студентів у Європейському союзі студентів.

Таким чином, на прикладі Польщі бачимо, як держава забезпечує стійке функціонування національного громадського об’єднання студентів в організаційно-правовому полі та у плані фінансової підтримки, делегує їм певні консультативні (обов’язкові для обох сторін) функції, як-от: експертиза проектів нормативно-правових актів, що стосуються сфери вищої освіти, навчання, науки, прав студентів, а також гарантує представникам від молодіжного середовища право та визначає обов’язок брати участь в управлінні вищою освітою, у виробленні та імплементації освітньої політики. Різноманітність участі студентів в управлінні вищою освітою відображає різноманітність інституційних механізмів управління та різних підходів до реформи управління. Зарубіжний досвід, безперечно, варто вивчати та адаптувати для розбудови демократичного європейського громадянського суспільства та реформування системи державного управління вищою освітою в Україні.

Перспективи подальших розвідок вбачаємо в аналізі ролі інших громадських об’єднань Польщі в управлінні вищою освітою, у проведенні компаративних досліджень академічного самоврядування у країнах Європи та Україні.

Література:

1. *Карпуленко М.* Студентське самоврядування у вищих навчальних закладах Польщі як фактор демократизації вищої освіти [Електронний ресурс] /

М. Карпуленко // Державне управління: теорія та практика. – 2010. – № 2. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

2. Національний студентський союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nss.org.ua>.

3. Положення про Всеукраїнську студентську раду при Міністерстві освіти і науки України, затверджене наказом Міністерства освіти і науки України № 1260 від 03.09.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

4. Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року : Указ Президента України від 27.09.2013 р. № 532/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Стратегія розвитку студентського самоврядування вищих навчальних закладів України на 2011 – 2021 рр. / О. Ф. Каюмова, О. С. Корнієнко, О. В. Романцова. – К., 2011. – 24 с.

6. Українська асоціація студентського самоврядування: Досягнення [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.uass.org.ua>.

7. Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej: Historia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psrp.org.pl>.

8. Statut Parlamentu Studentów Rzeczypospolitej Polskiej przyjęty przez Zjazd PSRP 6 marca 2010 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.psrp.org.pl>.

9. Ustawa Prawo o szkolnictwie wyższym z dnia 27 lipca 2005 r. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.krd.ogicom.pl>.

10. Woźnicki J. The role of student organization: wystąpienie prof. Jerzego Woźnickiego na konferencji CoE w Moskwie w dniu 2 listopada 2006 r. / Jerzy Woźnicki [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.frp.home.pl>.

Надійшла до редколегії 03.02.2014 р.

УДК 351

Н. В. МИРНА

ОСНОВНІ ХАРАКТЕРИСТИКИ МЕХАНІЗМІВ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ В КРАЇНАХ ЄВРОПИ

Зроблено аналіз специфіки регіональної політики в країнах Європи. Визначено основні характеристики механізмів регіональної політики. Сформульовано проблеми формування та реалізації регіональної політики в ЄС.

Ключові слова: Європейський Союз, регіональний розвиток, регіональна політика, регіон, механізм регіональної політики.

The analysis of specificity of regional policy in the European countries has been done. The main characteristics of regional policy mechanisms have been allocated. The problems of regional policy formation and implementation in EU have been formulated.

Key words: European Union, regional development, regional policy, region regional policy mechanism .

На сучасному етапі розвитку державного управління значна увага приділяється виробленню та реалізації регіональної політики, пошуку дієвих механізмів її формування та впровадження в Україні. Процеси децентралізації, які сьогодні відбуваються в Європі та світі, потребують перегляду сфер і компетенції центральних органів влади щодо управління розвитком територій, перш за все регіонального рівня.

Використовуючи певні механізми, регіональна політика країн – членів ЄС значною мірою дозволяє успішно вирішувати локальні проблеми, максимально використовуючи національний потенціал і поступово згладжуючи диспропорції в соціально-економічному розвитку окремих територій. Узагальнення європейського досвіду щодо забезпечення регіонального розвитку дозволить визначити основні тенденції, виявити можливості адаптації інституційних, правових, фінансових та інших механізмів регіональної політики країн Європи до українських реалій.

Значний внесок у розробку методології та аналізу політики у сферах державного та галузевого управління зробили вітчизняні і зарубіжні вчені: П. Браун, О. Валевський, Девід Л. Веймер, Ейден Р. Вайнінг, Т. Дай, О. Кілієвич, В. Тертичка, Е. Янг, Л. Куїнн та ін.

Регіональна політика стала об'єктом дослідження багатьох фахівців з державного управління, зокрема таких, як З. Варналій, В. Введенський, Ю. Гладкий, М. Долішній, В. Мамонова, О. Мрінська, В. Олуйко, В. Симоненко, С. Телешун, А. Чистобаєв, Б. Штульберг та ін.

Політиці регіонального розвитку присвятили свої дослідження В. Керецман, В. Лексин і А. Швецов, С. Романюк, а узагальненню досвіду її здійснення у країнах Європейського Союзу – В. Волес і Г. Волес, В. Ніжнінські, Т. Потканські, П. Сегварі, Д. Юлл та ін.

Метою статті є узагальнення досвіду європейських країн з питань формування регіональної політики та характеристика основних механізмів її реалізації.

Європейські країни мають багатий досвід здійснення регіональної політики. Вважають, що сучасна історія регіональної політики була започаткована в 1930-х рр. і пов'язана з досвідом країн щодо активного впливу держави на розвиток відсталих (проблемних) регіонів, зокрема, у Великій Британії безробіття стало предметом державного регулювання, а закон про спеціальні райони був прийнятий ще в 1934 р. [4]. Післявоєнна регіональна політика Великої Британії була спрямована значною мірою на окремі місцевості в депресивних регіонах, на території яких розвивалася інфраструктура, стимулювався розвиток

високоєфективних галузей промисловості, що обслуговували національний ринок. У Франції законодавче регулювання регіональної політики розпочалося в 1955 р. У Бельгії державна регіональна політика започаткована законом про економічний розвиток, що був прийнятий у 1959 р. [2].

У свій час регіональна політика західноєвропейських держав зароджувалась у формі заходів надзвичайного характеру, що практикувалися за часів економічних криз, а в повоєнні роки перетворилась на постійний чинник соціального та економічного розвитку: на зміну розрізним короткостроковим заходам прийшли грандіозні програми регіонального розвитку, розраховані на тривалий період часу [1].

Країни Центральної Європи, зокрема сусідні з Україною Польща, Чехія, Угорщина, Словаччина, Румунія, які сьогодні вже є членами ЄС, також почали втілювати підходи ЄС у сфері регулювання регіонального розвитку. При цьому найактивніший підхід до розв'язання проблем регіонального розвитку застосували в Угорщині, де впродовж 1970-х рр. під впливом радянської практики створення територіально-галузевих комплексів був розроблений і досить активно втілювався Національний план розвитку поселень, який відзначався поєднанням регіонального та галузевого принципів, а в 1985 р. був ухвалений закон про завдання розвитку регіонів і поселень. Завдяки дії згаданих чинників на зламі 80-90-х рр. ХХ ст. різниця між рівнями соціально-економічного розвитку угорських регіонів була навіть дещо нижчою, ніж відповідні показники в Західній Європі [6].

Формування регіональної політики в країнах Центральної та Східної Європи, в контексті співвідношення процесу реформування державного управління та вимог вступу до Європейського Союзу, можна розділити на три основні періоди:

1) несистемний підхід і підхід “згори” до регіональної політики з боку центрального уряду, а також недостатня активність з боку місцевих органів влади (“бюрократичний період”);

2) формування системного підходу та підходу нового типу – “знизу” – до регіональної політики, партнерства між центральною владою і регіональними (місцевими) органами влади в контексті вступу до Європейського Союзу (“перехідний період”);

3) інтегрований регіональний підхід з боку держави, децентралізація та активність органів місцевої влади стосовно впровадження принципів Європейської регіональної політики (“демократичний період”), який, у свою чергу, поділяється на два підетапи: один стосується апробації нової системи територіального управління у передвступному процесі та використання Структурних фондів після вступу до ЄС, а другий – перегляду дієвості системи державного управління та її вдосконалення для наступного періоду роботи з програмами ЄС [6].

На першому етапі “бюрократичного періоду” у всіх країнах Центральної та Східної Європи деякі зусилля були спрямовані на управлінську регіоналізацію, тобто певну роль у реалізації заходів з регіонального розвитку було відведено урядовим чи неурядовим організаціям в регіонах, зокрема почали активно

створюватись Агенції регіонального розвитку. Проте регіональні органи влади виступали в цьому лише партнерами: висловлювали свою думку або були кінцевими бенефіціантами таких заходів. Тобто в цілому регіональна політика того періоду була неефективною: законодавство про регіональний розвиток не створювалось, як наслідок – залишалося домінування галузевого підходу, бракувало інструментів для спрямування та стимулювання регіонального розвитку, зокрема стратегії регіонального розвитку, як результат – регіональні нерівності не зменшувалися.

На другому етапі “перехідного періоду” формування регіональної політики у країнах Центральної та Східної Європи здійснювалось в умовах реформи державного управління, створення такої системи врядування на центральному та місцевому рівнях, яка б адекватно сприяла швидкому впровадженню засад незалежних демократичних правових держав і ринкової економіки. При цьому вирішальною причиною для запровадження системного підходу до регіонального розвитку та формування ґрунтовної регіональної політики стала перспектива набуття цими країнами членства в ЄС: вони повністю скоригували цілі своєї регіональної політики на стратегічні напрями та інструменти, що пропонує ЄС.

На третьому етапі “демократичного періоду” нова управлінська структура та запровадження регіонального самоврядування відкрили можливості для вироблення повноцінної регіональної політики: сприяння формуванню таких регіонів, які були б спроможні до впровадження і координації просторового планування та інших галузевих програм розвитку, а також до освоєння програм підтримки ЄС і децентралізованого прийняття рішень. Це здійснюватиметься через створення форумів регіональних органів влади (обраних регіональних урядів у найсучаснішій формі), реорганізації більшості територіальних державних адміністрацій, підпорядкованих центральним органам влади, разом з масштабною децентралізацією бюджетних ресурсів.

У цей період формування регіональної політики здійснювалось у двох вимірах: вертикальному – забезпечення скоординованих дій органів місцевого самоврядування та регіональних і центральних органів державної адміністрації; горизонтальному – територіальна координація окремих галузевих політик, упровадження інтегрованого підходу до регіонального розвитку з боку держави.

Сьогодні одним із ключових принципів регіональної політики є те, що центральні органи влади через економічні інструменти створюють умови для розвитку муніципалітетів, які, у свою чергу, забезпечують розвиток, якомога ширше спираючись на свої власні ресурси, на таких засадах Європейської регіональної політики як децентралізація і партнерство. При цьому регіональна політика має реалізовуватися за допомогою інструментів ринкової економіки, зокрема, включати регіональну диференціацію щодо кредитування, оподаткування, субсидій та підтримки депресивних регіонів та спеціальних зон.

Після вступу до ЄС (2004 – 2007 рр.) усі країни розробили Національні програми розвитку, які формально інтегрують галузеві політики, а також відображають потреби розвитку окремих регіонів (хоча і меншою мірою).

Державна регіональна політика в різних країнах і на різних етапах її формування, безумовно, характеризується значними відмінностями, але узагальнення її варіантів зводить основні підходи до трьох головних, які можуть виявлятися в різних співвідношеннях:

- по-перше, держава підтримує розвиток передових і “багатих” регіонів, за рахунок яких існують усі інші;
- по-друге, держава підтримує приблизно однакові умови життя в усіх регіонах;
- по-третє, держава підтримує лише “бідні” регіони, а інші мають розвиватися самостійно.

Проведене дослідження дозволило виявити спільні особливості в регіональній політиці, яку провадять окремі країни – члени ЄС, серед яких:

- пошук найкращого співвідношення між повноваженнями органів державної влади та органів регіонального (місцевого) самоврядування;
- розвиток економіки країн у цілому і регіонів окремо визначають здебільшого самі учасники економічної діяльності, а держава встановлює лише макроекономічні межі її;
- на регіональному рівні активно розвивається партнерство між державними і недержавними учасниками соціально-економічних процесів;
- розвиток транскордонних стратегій і міжрегіональної кооперації для розв’язання спільних завдань регіонами, які не межують між собою [2; 3].

Регіональна політика ЄС узгоджується з іншими колективними політиками спільноти та сприяє їх впровадженню, наприклад, Європейської конкурентної політики, яка реалізується за допомогою Структурних фондів і Регіональної державної допомоги для підтримки конкурентоздатності країн і регіонів. Починаючи з 2000 р., Структурна політика ЄС зосереджувалася на слабо розвинутих регіонах (з рівнем доходів, що складає менше 75 % середнього показника в регіонах Європи), субрегіонах із серйозними соціальними та економічними проблемами через загальні економічні та соціальні зміни (як-от, у вугільній промисловості) та інших регіонах, які потребують розвитку людських ресурсів для зміцнення своєї спроможності у проблемних сферах та забезпечення соціально-економічного вирівнювання на регіональному рівні.

Європейська регіональна політика закладає багато принципів і вимог, які слід адаптувати до національних регіональних політик країн-кандидатів, проте є п’ять ключових принципів: субсидіарність, децентралізація, партнерство, відкритість та залучення [5; 6; 8].

Принцип субсидіарності визначає, що ЄС не здійснюватиме жодних заходів (за винятком, звичайно, сфер виключної компетенції Спільноти) окрім випадків, коли такі заходи будуть більш ефективними ніж заходи, що можуть бути здійснені на національному, регіональному чи місцевому рівні; передбачає самостійність і відповідальність керівництва регіонів у здійсненні своїх повноважень шляхом використання власних ресурсів та звертання за допомогою до центральної влади

країни лише в тих ситуаціях, коли місцевих ресурсів недостатньо. Принцип субсидіарності застосовується не лише у відносинах між Європейським Союзом і країнами-членами, а й між національними та регіональними урядами, за ним національні уряди мають децентралізувати повноваження щодо прийняття рішень та посилити спроможність регіональних продуцентів політики, співпрацюють з ними. Про важливість цього принципу свідчить той факт, що Амстердамський договір (1997 р.) додав до Договору про заснування ЄС спеціальний Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності, в якому викладено керівні настанови щодо субсидіарності.

Принцип децентралізації передбачає делегування повноважень, водночас сприяючи ефективності витрачання коштів та співпраці; передбачає участь громадян у процесі вироблення і прийняття рішень на всіх рівнях врядування, у тому числі на рівні Європейського Союзу; ухвалення рішень на тому рівні, де виникла проблема, зважаючи на збереження необхідного балансу між принципами децентралізації та самостійності. Він тісно пов'язаний з принципом субсидіарності; його можна застосовувати у сферах, де завдання на регіональному рівні виконуються неефективно, або зовсім не виконуються (що вимагає нагляду з вищого рівня).

Принцип партнерства передбачає вироблення політики на регіональному рівні за широкої участі зацікавлених суб'єктів та осіб: повноваження та відповідальність за програми регіонального розвитку поділені між національними та регіональними органами влади, а також між державним і громадським секторами; його можна також застосовувати до програмування і планування регіонального розвитку, оскільки ефективність програм регіонального розвитку потребує підходу “знизу – вгору”.

Принцип відкритості забезпечує прозорість і підзвітність процесу вироблення політики регіонального розвитку, особливо стосовно перерозподілу ресурсів.

Принцип залучення може допомогти при плануванні та програмуванні регіонального розвитку, якщо збільшити представництво громадськості та суб'єктів господарювання в органах, що приймають рішення.

Останні два принципи спрямовані на механізми залучення до процесу розроблення і прийняття рішень, зокрема щодо перерозподілу ресурсів регіонального розвитку; є особливо важливими для ефективного і результативного регіонального розвитку тому, що вони сприяють залученню регіональних ресурсів та розвитку так званого “суспільного капіталу”, необхідного для його успішного здійснення, забезпечують реалізацію права громадян та місцевих громад брати участь у роботі інституцій регіонального розвитку та прийнятті рішень.

У кожній країні фундаментальним актом, що закладає основи політики регіонального розвитку, є закон, який ухвалює Національний парламент; його положення забезпечують створення спеціальних інституцій регіонального розвитку за принципами європейської регіональної політики; чинні правові норми забезпечують законодавчу підтримку виробленню регіональної політики та

регіональному розвитку. Це означає, що на регіональну політику суттєво впливають законодавчі органи – парламенти, які здійснюють її законодавче забезпечення і визначають основні засади, глави держав, які, звичайно, забезпечують чи гарантують реалізацію будь-якої політики, зокрема регіональної. При цьому розподіл ролей між ними варіюється залежно від форми державного правління (президентська республіка чи парламентська).

Для порівняння основних моделей інституційного механізму регіональної політики розглянемо діяльність тих органів, що належать до виконавчої влади чи мають міжвідомчий характер та є спеціально уповноваженими органами у сфері регіональної політики.

Реалізація регіональної політики потребує наявності в системі виконавчої влади певного центру, який приймає основні рішення тактичного характеру і забезпечує координацію діяльності інших інститутів, залучених у даний процес. Залежно від етапу розвитку регіональної політики, а також цілей державного регулювання розвитку регіонів у тій чи іншій країні або створюються спеціалізовані міністерства, або координація процесів реалізації регіональної політики покладається на неспеціалізовані центральні органи виконавчої влади, в складі яких створюються відповідні структурні підрозділи [2]. Дослідники вказують саме на ці дві моделі інституційного механізму розвитку регіонів або поєднання їх.

У багатьох країнах Західної Європи обов'язок здійснювати державну політику розвитку регіонів покладений на неспеціалізовані міністерства: Наприклад, у Німеччині – Федеральне міністерство транспорту, будівництва та житла, в Іспанії – Міністерство економіки та фінансів, в Італії – Міністерство промисловості тощо. Проте в їхньому складі функціонують департаменти або інші структурні підрозділи, діяльність яких безпосередньо спрямована на регіональний розвиток і координацію регіональної політики. Країни Центральної Європи, усвідомлюючи складність проблеми державного регулювання розвитку регіонів у контексті майбутнього вступу до Європейського Союзу та обмеження хронологічних рамок цього процесу, пішли свого часу переважно шляхом створення спеціалізованих міністерств, покликаних здійснювати регіональну політику.

Незалежно від обраної моделі в усіх випадках Міністерство регіональної політики чи структурний підрозділ іншого неспеціалізованого міністерства приймає основні рішення щодо регіональної політики, організовує їх реалізацію і фінансування, координацію та контроль.

Європейська практика свідчить, що, крім певного центру у вигляді спеціалізованого чи неспеціалізованого міністерства, на державному рівні існують також різноманітні міжвідомчі (міжміністерські) органи, які так само опікуються розвитком регіонів. Їхнє різноманіття теж можна звести до двох основних типів: 1) органи, які функціонують у структурі виконавчої влади, 2) змішані органи, які мають парламентсько-урядову або парламентсько-урядово-громадську природу, тобто до них входять представники як законодавчої, так і виконавчої гілок влади, наукової громадськості [2]. Наприклад, у Німеччині – це

Комітет з просторового планування, головою якого є федеральний канцлер, а для горизонтальної координації створено Конференцію міністрів з просторового планування; в Італії – так звана конференція “держава-регіони”, до складу якої входить голова Ради міністрів та представники всіх регіонів; у Франції – Делегація (міжміністерський комітет) з благоустрою території та регіонального розвитку, яка приймає урядові рішення в галузі територіальної політики, та низка міжвідомчих комітетів (функціонує також Представництво з упорядкування території, голова якого підпорядковується безпосередньо прем’єр-міністрові); у Польщі – Державна рада територіального розвитку тощо.

Між тим, необхідність прийняття рішень органами центральної влади, які спроможні оцінити ситуацію, сформулювати проблеми і зрозуміти перспективи розвитку регіонів, не означає, що регіональна політика реалізовується лише на загальнодержавному рівні. Останнім часом роль центральних урядів все більше зміщується в напрям розроблення і координування регіональної політики, а в її реалізації активізується участь органів регіонального самоврядування та управління, а також агентств регіонального розвитку.

У документах ЄС політика регіонального розвитку не декларується як окремий напрямок, проте вона зачіпає всі сфери життєдіяльності територій від економічного зростання до міжрегіональних зв’язків, стає частиною ширших політичних ініціатив з метою скорочення бідності, відновлення економічного зростання в умовах світової кризи, забезпечення соціальної згуртованості [3].

Конкретна інституційна модель, яку обирає та чи інша держава для розроблення і реалізації регіональної політики, залежить від безлічі чинників. Навіть більш-менш однорідне розвинуті країни розрізняються гостротою і специфікою регіональних проблем, рівнем територіальних диспропорцій, методами державного втручання в регіональні процеси тощо.

Проведене дослідження основних характеристик європейської регіональної політики, які здійснює ЄС у цілому та окремих країн – членів ЄС свідчить, що запровадження регіонального самоврядування відкрили можливості для вироблення та реалізації регіональної політики, цілями якої стають не лише зменшення нерівності в доходах через посилення регіональної спроможності, а й допомога в координації внутрішніх регіональних політик країн-членів, оскільки між ними залишаються суттєві соціальні та економічні відмінності, деякі структурні проблеми, поляризація рівнів добробуту тощо.

Література:

1. Бусыгина И. М. Стратегии европейских регионов как ответ на вызовы интеграции и глобализации / И. М. Бусыгина. – М. : Интердиалект, 2003. – 325 с.
2. Інституційне забезпечення регіональної політики та практика взаємодії органів влади в Україні / М. Дацишин, В. Керецман. – К. : К.І.С., 2007. – 102 с.
3. Мамонова В. В. Регіональний розвиток. Міжрегіональна та транскордонна співпраця. – Ч. II : Модуль 8 : навч. посіб. / В. В. Мамонова ; за заг.

ред. М. Бойцуна, Я. Мудрого, О. Рудіка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2009. – 96 с.

4. *Мрінська О. В.* Особливості регіональної політики щодо старопромислових регіонів у Великобританії (Мерсісайд) та Україні (Луганська область) / О. В. Мрінська // Управління сучасним містом. – 2002. – № 10–12 (8). – С. 40–49.

5. *Мудрий Я. М.* Словник-довідник термінів з Європейської інтеграції / “Glossary of Terms on European Integration”. Словник. / Я. М. Мудрий ; за ред. М. Бойцуна, Я. М. Мудрого, О. М. Рудіка. – К. : Міленіум, 2009. – 588 с.

6. Формування політики регіонального розвитку : досвід країн Центральної та Східної Європи у контексті вступу до ЄС [В. Ніжнінські, Т. Потканські, П. Сегварі] ; пер. з англ. С. Соколік, Л. Ільченко-Сюйви ; наук. ред. перекл. та словн. О. Кілієвича. – Братислава – Будапешт – Варшава – Київ : К.І.С., 2007. – 166 с.

7. Regional Policy Support between 2000 and 2006 [Електронний режим]. – Режим доступу : http://www.ec.europa.eu/regional_policy.

Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.

УДК 351.711: 352.07

В. В. НАКОНЕЧНИЙ

ОСНОВНІ СВІТОВІ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ПОРІВНЯЛЬНИЙ АНАЛІЗ

Здійснено порівняльний аналіз основних світових моделей місцевого самоврядування, узагальнено досвід регулювання компетенції місцевого самоврядування.

Ключові слова: державне управління, модель організації місцевого самоврядування, порівняльний аналіз.

In statti zdiysneno porivnyalny analiz svitovih basic models mistseвого samovryaduvannya, uzagalнено dosvid reguluvannya kompetentsii mistseвого samovryaduvannya.

Key words: majestic upravlinnya model organizatsii mistseвого samovryaduvannya, porivnyalny analiz.

Поглиблення демократичних перетворення, що відбуваються на часі в Україні, обумовлюють необхідність подальших конституційних змін, які перетворюють органи самоврядування у відповідальні самодостатні інститути, що будуть займатись ефективним вирішенням місцевих проблем відповідно до закріплених за ними сфер впливу.

Основою демократичних перетворень має стати дієздатне місцеве самоврядування, котре найбільш чітко виражає інтереси громадян, має суттєву наближеність до запитів мешканців країни. Європейський поступ української держави об'єктивно вимагає вивчення досвіду побудови і функціонування основних світових моделей місцевого самоврядування, що функціонують у передових країнах світу.

На сьогодні існує значна кількість наукових праць, присвячених різним аспектам розвитку місцевого самоврядування, аналізу світових моделей місцевого самоврядування. Управлінські проблеми організації місцевого самоврядування є предметом багатьох досліджень, зокрема ключові питання розглядаються в працях В. Авер'янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, В. Дорофієнка, І. Дробота, В. Куйбіди, Ю. Куца, В. Мамонової, С. Саханенка, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Науковці зробили чималий внесок у дослідження сучасних моделей місцевого самоврядування, але порівняльний аналіз основних світових моделей місцевого самоврядування з позицій державного управління ще не набув ґрунтовного вивчення.

Мета статті полягає в узагальненні досвіду побудови й функціонування світових моделей місцевого самоврядування на основі методології державного управління.

Сучасні класичні моделі організації місцевого самоврядування в Західній Європі і США склалися під час муніципальних реформ XIX ст. Концепції організації влади в місті знайшли своє втілення в реальному житті в різних типах місцевого самоврядування. Традиційними для сучасних робіт з місцевого самоврядування є виокремлення таких моделей здійснення публічної влади на місцях: англосаксонська, французька (континентальна), змішана (іберійська) та радянська [3; 9]. Деякі дослідники як самостійну модель виокремлюють місцеве (комунальне) самоврядування Німеччини [7]. Основним критерієм для типологізації, як зазначають О. Кутафін і В. Фадєєв, є принципи взаємовідношень і розподілу компетенції між центральними і місцевими органами управління [5, с. 125].

У межах англосаксонської моделі, що набула поширення у Великобританії, США, Канаді, Австралії, Новій Зеландії та в багатьох інших країнах з англосаксонською правовою системою, місцеві представницькі органи формально виступають як діючі автономно в межах наданих їм повноважень, пряме підпорядкування нижчих органів вищим відсутнє.

Підкреслимо, що використання даної моделі припускає обрання в усіх адміністративно-територіальних одиницях відповідних рад звичайно на термін не більш трьох років. У малих адміністративно-територіальних утвореннях до цієї ради входять 3 – 5 осіб, у великих – до 50 осіб, але не більше.

Примітно, що у країнах з англосаксонським типом місцевого самоврядування теоретично провести розмежування між функціями держави і місцевого самоврядування досить просто: уряд країни і державні адміністративні

служби, які знаходяться в його підпорядкуванні, діють в основному в межах виконання політичних завдань, а всі повсякденні управлінські функції передані місцевій владі. Однак, незважаючи на те, що місцеві ради в цих країнах діють у межах закону, звичаю, практики, що склалася, і самостійно вирішують питання, які не входять до компетенції державних органів, існують певні форми контролю та координації діяльності місцевого самоврядування з боку Центра.

Оскільки уряд не владний прямо контролювати місцеві колективи, тому що останні виступають не як частина держави, а як цілком автономні утворення, контроль здійснюється, як правило, непрямим шляхом. Можна виділити такі способи контролю діяльності органів місцевого самоврядування: через фінансові ревізії, оскільки велика частка дотацій надається з державного бюджету; через прийняття законів, що регламентують структуру органів місцевого самоврядування; за допомогою міністерських інспекційних перевірок; за допомогою судового контролю (центральні органи можуть звертатися до суду з позовами проти органів місцевого самоврядування); через затвердження чиновників муніципального управління департаментами відповідних міністерств. Таким чином, на практиці повне самоврядування деякою мірою утискується, і англосаксонська модель еволюціонує в бік моделі простої децентралізації, характерної для низки країн континентальної Європи.

У Великобританії основними видами адміністративно-територіальних одиниць є графства, міста-графства, міські та сільські округи, приходи. Кожна з них має відповідний орган місцевого самоврядування. Розмір муніципальних утворень і чисельність населення в кожному з них істотно відрізняються. Одні муніципальні утворення розташовуються на території інших. При цьому якоїнебудь супідрядності муніципалітетів між собою немає.

Система ж управління побудована таким чином, що кожний муніципалітет, залежно від виду адміністративно-територіальної одиниці та деяких інших факторів, має свої предмети відання, власні повноваження і ресурси. Аналогічно вибудована система муніципальних органів США, але на відміну від Великобританії, що є унітарною державою, в США місцеве самоврядування законодавчо регулюється на рівні штату. Багаторівнева, розгалужена, заплутана система місцевого самоврядування має низку недоліків, що заважають ефективному управлінню. Тому в обох країнах намітилася загальна лінія в реформі місцевого самоврядування, спрямована на укрупнення муніципальних підрозділів.

Другу модель місцевого самоврядування називають європейською, континентальною. У силу того, що дана муніципальна система має у своїй основі французьку модель місцевого самоврядування, в науковій літературі вона називається “французькою” і притаманна Франції, Італії, Іспанії, Бельгії, Нідерландам, Польщі, Болгарії, запозичена Туреччиною, Сенегалом та іншими країнами.

Ця модель являє собою “ієрархічну піраміду, якою відбувається передача різних директив та інформації і в рамках якої на центральні влади активно працює ціла серія агентів на місцях” [12, с. 1–22]. Вона будується на основі поєднання

виборності представницьких і виконавчих органів місцевого самоврядування і призначення з центра на місця повноважних представників державної влади [1; 4].

В основі правового регулювання компетенції органів місцевого самоврядування у країнах континентального права лежить принцип негативного регулювання, відповідно до якого муніципальним органам дозволено всі дії, прямо не заборонені законом. Отже, обсяг і зміст повноважень місцевих органів обумовлюються залишковим вільним простором, який за законом не наданий державним органам.

Вивчення досвіду правового регулювання компетенції місцевого самоврядування показує, що у світовій практиці існують два способи – негативний і позитивний. Перший полягає в тому, що до компетенції місцевого самоврядування включаються питання, які не відносяться до предметів ведення органів державної влади. Муніципальні утворення визначають свою компетенцію за так званним “залишковим принципом”.

Розглядаючи досвід організації місцевої влади у країнах континентального права, можна стверджувати, що ця модель припускає певне обмеження місцевого самоврядування і забезпечує велику підконтрольність і централізацію системи управління, “французьке місцеве управління ... завжди характеризувалося твердою ієрархією і підпорядкованістю центральної влади” [6, с. 101].

Однак останнім часом західноєвропейська континентальна система муніципального управління піддається певній децентралізації, що здійснюється, насамперед, за рахунок прав призначених зверху чиновників. Так, у Франції, де високоцентралізована система управління проіснувала протягом майже 200 років, прийняття в 1982 р. Закону “Про права і свободи комун, департаментів і регіонів” фактично стало початком нової реформи, покликаної вирішити проблему більш органічного поєднання повноважень центра і місцевих органів влади. Найважливіше положення Закону – скасування адміністративної опіки з боку держави, що позбавила місцеві урядові установи можливості вільної ініціативи [2, с. 151]. Незважаючи на те, що урядовий контроль за місцевим самоврядуванням зберігся, у даний час він здійснюється за вже прийнятими рішеннями.

Варто виділити і такі нововведення, як придбання округом, який був лише суспільною установою, якості територіального колективу і затвердження положення, згідно з яким департамент став керуватися винятково виборними органами [8].

Основні ідеї децентралізації влади у Франції знайшли своє юридичне втілення в Законі Французької Республіки від 7 січня 1983 р. “Про розмежування повноважень між комунами, департаментами і державою” [10, с. 38], що закріплює положення про розмежування повноважень між різними рівнями керування в конкретних сферах. Уявляється, що особливу цінність для вітчизняної практики представляє та методологічна основа, відповідно до якої здійснене розмежування. Серед основних начал, що, на наш погляд, доцільно використовувати при формуванні концепції розмежування повноважень між органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Україні, насамперед необхідно

назвати принципи субсидіарності, самостійності та власної відповідальності, поступовості процесу розмежування і передачі повноважень, чіткості й повноти розмежування повноважень і ресурсів, одночасної передачі ресурсів. До них слід додати принципи законності, сприяння органам місцевого самоврядування, захисту і поваги прав та інтересів сторін.

Істотним нововведенням реформи стало скасування посади префекта. Представником міністерств на місцях став Комісар Республіки, основним завданням якого є забезпечення відповідності рішень місцевих колективів законодавству країни.

У деяких країнах (Австрія, Німеччина, Японія) функціонує змішана система місцевого самоврядування, що має подібність як з англосаксонською, так і з континентальною, маючи при цьому специфічні риси, що дозволяє говорити про своєрідні “змішані”, “гібридні” форми управління на місцях. Так, у деяких ланках місцевого управління виборний орган є одночасно і ланкою муніципального управління, і представником “державної адміністрації”. Наприклад, губернатор японської префектури, що обирається місцевим населенням і вважається головою місцевої адміністрації, виконує цілу низку загальнодержавних функцій [11, с. 94], а в Німеччині голови адміністрацій районів (ландрати чи районні директори) є одночасно державними чиновниками і головами виконавчих органів “комунального самоврядування”. Проте місцеве (комунальне) самоврядування Німеччини окремі країнознавці вважають самостійною муніципальною системою [7, с. 52].

Пруський Статут міст, уведений фон Штейном у 1808 р., припускав наявність представницького органу, колегіального виконавчого органу (магістрат) і бургомистра, що головував у першому й очолював другий орган самоврядування. Відповідно до Статуту, органи місцевого самоврядування були зобов’язані вирішувати місцеві справи не лише від свого імені, але і за дорученням уряду. Надалі магістрати ввійшли до системи державного управління. “Це було прямим результатом безпосереднього впливу республіканського законодавства, з одного боку, на розвиток компетенції державних органів у комунальній сфері, а з іншого боку – на залучення і міських, і сільських громад у процес виконання державних завдань. Насамперед, подібні відносини виникли у фінансовій сфері” [8, с. 15].

Сутність німецького підходу полягає в тому, що державні завдання вирішують юридичні особи публічного права, в тому числі й органи самоврядування. Таким чином, органи місцевого самоврядування виступають при вирішенні одних питань як органи самоврядування, а при вирішенні інших – від імені держави, за розпорядженням державного органу, в рамках делегованих їм повноважень.

Принципову відмінність від вищевказаних систем муніципального управління має так звана “радянська” модель, де органи місцевого самоврядування по суті виконували функції місцевих осередків КПРС, які, поряд з ідеологічною діяльністю, здійснювали контроль за окремими сферами господарської діяльності.

До теперішнього часу ця система багато в чому відійшла в історію і являє собою не стільки практичний, скільки академічний інтерес. Дана модель була характерна для Радянського Союзу та інших країн “світової системи соціалізму”, а також для деяких держав, що розвивались, орієнтуючись на соціалістичну перспективу. Зараз у тій чи іншій формі вона продовжує зберігатися лише в деяких країнах, наприклад, Кубі, КНДР.

Таким чином, порівняльний аналіз основних світових моделей місцевого самоврядування провідних країн світу дозволяє виявити специфіку системи управління, механізм, зміст та кількість закріплених за ними повноважень, можливі схеми організації місцевого самоврядування.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку узагальнення досвіду перебудови системи місцевого самоврядування з радянської моделі на європейські пострадянських країн, що обрали чітко виражений європейський напрямок розвитку.

Література:

1. *Васютин Ю. С.* Местное самоуправление в зарубежных странах : [учеб. пособие] / Ю. С. Васютин, Н. А. Емельянов. – М. ; Тула : Гриф, 1998. – 153 с.
2. *Дюран Э.* Местные органы власти во Франции / Э. Дюран ; [пер. с фр.]. – М. : Интератэк-Р, 1996. – 298 с.
3. Зарубіжний досвід організації роботи місцевої влади : монографія / [за ред. П. В. Ворони]. – Полтава : ПолНТУ, 2009. – 288 с.
4. *Зіллер Ж.* Політико-адміністративні системи країн ЄС. Порівняльний аналіз / Ж. Зіллер ; [пер. з фр.]. – К. : Основи, 1996. – 420 с.
5. *Кутафин О. Е.* Муниципальное право Российской Федерации / О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев. – М. : Юристъ, 1997. – 311 с.
6. *Маклаков В. В.* Реформы местного самоуправления во Французской Пятой Республике / В. В. Маклаков // Реформы местного самоуправления в странах западной Европы. – М. : Прогресс, 1993. – 284 с.
7. Местное самоуправление в зарубежных странах. Информационный обзор / [под. ред. Н. П. Медведева]. – М. : Юрид. лит.-ра, 1994. – 78 с.
8. *Сарторі Дж.* Порівняльна конституційна інженерія. Дослідження структур, мотивів і результатів / Дж. Сарторі ; [пер. з англ.]. – К. : АртЕк, 2001. – 224 с.
9. *Солових В. П.* Моделі територіальної організації влади / В. П. Солових, Є. М. Солових // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / [Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.]. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2011. –
- Т. 5 : Територіальне управління / [наук.-ред. колегія : О. Ю. Амосов (співгол.), О. С. Ігнатенко (співгол.) та ін. ; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова]. – С. 217–218.
10. *Харлоф Э. М.* Местные органы власти в Европе / Э. М. Харлоф ; [пер. с англ.]. – М. : Финансы и статистика, 1992. – 197 с.

11. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран / В. Е. Чиркин. – М. : Юрист, 1997. – 568 с.

12. Lipset S. M. The Social Conditions of Democracy Revisited / Seymour Martin Lipset // American Sociological Review. – 1994. – № 59. – P. 1–22.

Надійшла до редколегії 05.025.2014 р.

УДК [378 : 372.77] (477)

А. В. РОМІН

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ МІЖНАРОДНОГО СПІВРОБІТНИЦТВА ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДІВ УКРАЇНИ

Проаналізовано становлення та розвиток міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів України. Визначено механізми державного впливу на пріоритети міжнародного співробітництва, проблеми, з якими стикаються українські ВНЗ під час формування контингенту іноземних студентів.

Ключові слова: управління вищим навчальним закладом, міжнародне співробітництво, іноземні студенти.

This article analyzes the formation and development of international cooperation of higher educational establishments in Ukraine. The mechanism of state influence on the priorities of international cooperation, the problems faced by Ukrainian universities in shaping foreign students.

Key words: management by higher educational establishment, international cooperation, international students.

Для західних експертів у галузі вищої освіти розвиток міжнародного академічного співробітництва є стратегічною метою, досягнення якої забезпечує країну конкурентоспроможними громадянами. У вітчизняній науці питання міжнародного академічного співробітництва й управління цим процесом державою ще не сформувалися як самостійний науковий напрям у теорії державного управління, а отже, це вимагає проведення спеціальних наукових досліджень, створення відповідної термінології.

Проблеми розвитку та вдосконалення міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів України, формування нормативно-законодавчої бази та вплив держави на пріоритети міжнародного спілкування розглядається та аналізується як українськими [2; 4 – 8], так і закордонними вченими [1].

Мета статті – проаналізувати механізми вдосконалення міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів України.

Роль міжнародного співробітництва закладів вищої освіти України зростає в міру їх багатопланової й активної участі в різних формах міжнародних науково-освітніх зв'язків і залежно від державної підтримки у вигляді законодавчих і нормативних ініціатив, а також фінансових інвестицій. Законодавча база для здійснення міжнародного співробітництва суб'єктами вищої освіти України періодично оновлювалася і доповнювалася. Саме своєчасні і виправдані законодавчі акти і відомчі розпорядження, що регламентують міжнародну діяльність, дають позитивні результати. Основні напрями міжнародного співробітництва в галузі вищої освіти були визначені в Законі України “Про вищу освіту” в 2002 р.: вищі навчальні заклади мають право здійснювати міжнародне співробітництво, укладати договори про співробітництво, встановлювати прямі зв'язки з вищими навчальними закладами іноземних держав, міжнародними організаціями, фондами тощо відповідно до законодавства [3]. Головними напрямками міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів є: участь у програмах двостороннього та багатостороннього міждержавного обміну студентами, аспірантами, педагогічними, науково-педагогічними та науковими працівниками; проведення спільних наукових досліджень; організація міжнародних конференцій, симпозіумів, конгресів та інших заходів; надання послуг, пов'язаних зі здобуттям вищої та післядипломної освіти, іноземними громадянами в Україні [3, с. 13].

Змінюються принципи і пріоритети набору іноземних студентів. На практиці реалізується принцип відкритості системи освіти для всіх громадян зарубіжних країн, незалежно від їхнього підданства, політичних поглядів, віросповідання тощо. Навчання іноземних громадян перестало бути політизованим, важливого значення набуло рекрутування іноземних громадян, здатних навчатися на контрактній основі і на відповідному академічному рівні. До того ж, змінився зміст професійного навчання іноземних громадян. Воно усе більше здійснюється на основі загальноосвітніх досягнень науки і техніки, що полегшує іноземним випускникам подальше працевлаштування [5, с. 194]. Також були досягнуті успіхи в галузі організаційної роботи: іноземні абітурієнти можуть тепер проходити попередню підготовку в одному ВНЗ, а потім навчатися в іншому навчальному закладі по обраній спеціальності. Сучасна система підготовки кадрів для зарубіжних країн в Україні зорієнтована значною мірою на забезпечення процесу інтеграції нашої держави до світового наукового, освітнього та культурного простору, гуманізацію міжнародних відносин, утвердження етичних норм міжнародного спілкування, діалог націй і культур [7, с. 30].

Політичні й економічні зміни, які відбулися в Україні і на міжнародній арені, внесли свої корективи в процес навчання іноземних фахівців для зарубіжних країн. Критичний аналіз накопиченого досвіду дозволяє виділити низку проблем у сфері державного управління цією галуззю: відсутність державної програми набору і

навчання іноземних громадян; відсутність українських дипломатичних представництв у багатьох регіонах світу; певне погіршення міжнародного іміджу української вищої школи в країнах далекого зарубіжжя і обмеження її участі на міжнародному освітньому ринку; спостерігається втрата того безцінного досвіду з навчання іноземних громадян, що був накопичений українськими ВНЗ у минулому; додаткове ліцензування комерційних фірм, що діють на освітньому ринку послуг, сприяє тому, що набір студентів має стихійний характер; знижується якість навчання за відсутністю підручників і навчально-методичних посібників для іноземних студентів, а також якість досліджень педагогічної спільноти з роботи з іноземними студентами; залишається слабкою матеріально-технічна база ВНЗ, яка не відповідає завданням підготовки сучасного фахівця; недостатній рівень безпеки особистого майна іноземних студентів. Наявність узагальненої інформації з проблем підготовки фахівців для зарубіжних країн вимагає розробки нової державної стратегії в цій сфері. Тут можна запропонувати здійснення низки таких заходів:

- розробку стратегічного плану розвитку співробітництва з іноземними країнами у сфері підготовки фахівців для зарубіжних країн;

- уніфікацію за міжнародними стандартами всіх основних форм навчання і створення необхідних умов для їх реалізації, а також оцінок одержуваних знань із метою забезпечення українських дипломів про вищу освіту й учених ступенів за кордоном;

- налагодження обміну інформацією з країнами-партнерами про якість підготовлених фахівців, що дозволить вчасно вносити корективи в навчально-виховний процес, урахувавши специфіку майбутньої трудової діяльності випускників на батьківщині;

- затвердження мінімальних тарифів вартості підготовки іноземних студентів у ВНЗ України з метою припинення практики навчання за демпінговими цінами;

- забезпечення безпеки іноземних студентів, які часто є жертвами насильства з боку націоналістів і кримінальних елементів;

- створення нормальних побутових умов і забезпечення дисципліни в гуртожитках, в яких проживають іноземні студенти;

- підвищення якості професійної підготовки іноземних студентів, визначення переліку спеціальностей з урахуванням соціально-економічних особливостей зарубіжних держав.

У цілому перед вищими навчальними закладами України стоїть задача посісти гідне місце на міжнародному ринку освітніх послуг. Важливими для розуміння системи управління міжнародною діяльністю закладів вищої освіти стали ті радикальні зміни, що відбулися у світовому співтоваристві в останні десятиліття і позначилися на сфері вищої освіти. До них можна зарахувати глобалізацію професійних знань; інтернаціоналізацію процесів вищої освіти; регіоналізацію діяльності ВНЗ; демократизацію і підвищення автономії вищих навчальних закладів; диверсифікованість видів і типів програм вищої освіти;

технологізацію процесів вищої освіти. Саме міжнародне співробітництво у сфері вищої освіти сприяє розвитку цих тенденцій, які у свою чергу впливають на характер і масштаби міжнародної діяльності вищої школи.

Сьогодні держава сприяє міжнародному співробітництву у галузі вищої освіти і здійснює заходи щодо розвитку та зміцнення взаємовигідного співробітництва у галузі вищої освіти в межах двосторонніх і багатосторонніх міжнародних договорів і угод. Міжнародна діяльність сьогодні активізувалась, вона стає більш динамічною і досконалою. Така співпраця здійснюється з іноземними партнерами із 60 країн світу на основі 128 угод різного рівня [4, с. 47].

Уважаємо за необхідне виділити загальні тенденції, що намітилися в системі вищої освіти в Україні та послуговували передумовами подальшого розвитку міжнародних контактів ВНЗ.

По-перше, скорочення державного фінансування вищих навчальних закладів змусило переглянути номенклатуру пропонованих спеціальностей, розширюючи програми за найбільш затребуваними напрямками.

По-друге, проведення в державних ВНЗ поряд із бюджетним комерційного набору студентів при повній компенсації витрат на навчання стало основним позабюджетним джерелом фінансування державних установ, що підкреслює ринкову складову сучасного етапу розвитку міжнародних зв'язків вищих навчальних закладів [7, с. 91].

По-третє, введення багаторівневої структури професійної підготовки, що враховує закордонний досвід вищої професійної освіти, дозволило встановлювати еквівалентність рівнів освіти, адекватно порівнювати дипломи різних країн.

По-четверте, інформатизація і комп'ютеризація вищої освіти розширили інформаційну взаємодію між навчальними закладами на національному і міжнародному рівнях, дозволивши їм обмінюватися інформацією, мати доступ до світових баз даних і пропонувати послуги дистанційного навчання.

Інший напрям організації включеного навчання реалізується, як правило, через участь закордонних партнерів, що подають заявки на стипендії з національних фондів. Таке партнерство здійснює більшість університетів Франції, Німеччини, США, Великобританії. Щорічно міністерства закордонних справ Франції і Німеччини виділяють на конкурсній основі стипендії для включеного навчання іноземних студентів.

До нових форм, що розвиваються, в галузі міжнародного співробітництва є інтернаціоналізація навчальних програм ВНЗ. Існує низка заходів щодо інтернаціоналізації навчальних програм. Це може бути відкриття нових спеціальностей, таких як "Європейські студії", "Європейський менеджмент зовнішньоекономічної діяльності", а також міжнародна орієнтація у змісті визначених академічних дисциплін, включення до лекційного матеріалу прикладів із закордонної практики, посилення на зарубіжні джерела [2]. Слід сказати, що такі програми значно розширюють освітні можливості для немобільних студентів, які не можуть собі дозволити пройти навчання чи стажування за кордоном. Процес інтернаціоналізації навчальних програм значно підвищує їх привабливість

та йде на користь освітньому процесу в цілому. На наш погляд, це позитивний приклад невтручання центральних державних органів у діяльність вищого навчального закладу, надання йому права вільного вибору зарубіжного партнера та профілю міжнародної навчальної програми. Ефективність управління міжнародною діяльністю вищої школи залежить від чіткого визначення цілей, стратегії і тактики розвитку системи вищої освіти в цілому, а також міжнародної діяльності конкретного закладу, його активності, ресурсів і досвіду роботи. Міжнародне співробітництво з відомими закордонними ВНЗ-партнерами дозволяє використовувати їхній передовий досвід з удосконалення процесів управління вищими навчальними закладами в сучасних ринкових умовах. Це видається найбільш важливою задачею, оскільки національна система управління вищими навчальними закладами вимагає модернізації і постійного удосконалювання.

У сучасних умовах практика реалізації міжнародної та зовнішньоекономічної діяльності вищої школи приводить до розуміння необхідності об'єднання зусиль ВНЗ окремих регіонів для вирішення широкого кола питань. Вважаємо, що подібні регіональні об'єднання (центри, асоціації) могли б потенційно здійснювати адміністративні функції, поважаючи при цьому автономність вищих навчальних закладів, і виконувати такі завдання:

- інформаційне забезпечення діяльності ВНЗ на регіональному, національному і міжнародному рівнях;
- проведення консультацій і експертних оцінок міжнародної діяльності ВНЗ;
- допомога у створенні міжнародних відділів у ВНЗ і визначення перспективних форм міжнародного співробітництва;
- сприяння набору іноземних студентів;
- проведення маркетингового дослідження і проведення рекламних кампаній у сфері міжнародного співробітництва;
- забезпечення взаємодії із закордонними ВНЗ й освітніми організаціями;
- взаємодія з Міністерством освіти і науки, а також із національними і міжнародними організаціями у сфері освіти і науки;
- сприяння організації і проведенню міжнародних викладацьких і студентських конференцій;
- надання підтримки академічної мобільності;
- підтвердження, визнання і встановлення еквівалентності документів про освіту.

Отже, запропоновані рекомендації з оптимізації управління діяльністю ВНЗ у сфері міжнародного співробітництва: доцільніше використовувати вже накопичений досвід міжнародної діяльності провідних ВНЗ ближнього і дальнього зарубіжжя як у галузі підготовки іноземних фахівців, так і в реалізації спільних міжнародних освітніх програм на базі українських ВНЗ; активізувати участь у контактах між закладами на регіональному рівні, що може сприяти підвищенню ефективності міжнародної академічної мобільності на основі поширення накопиченого досвіду ВНЗ регіону; українським вишам необхідно бути більш

відкритими для порівняльних аналізів якості навчання на національному і міжнародному рівні; вимагати наявності професійної підготовки співробітників міжнародної служби, їхньої регулярної перепідготовки.

Література:

1. *Байнев В. Ф.* Проблемы интеграции образования стран – участниц СНГ и западной Европы / В. Ф. Байнев // *Образовательные технологии.* – 2004. – № 1. – С. 3–9.
2. *Гуляєва Н. М.* Вища європейська освіта в Україні / Н. М. Гуляєва // *Освіта України.* – 2005. – № 3. – С. 12. – 9-16 лютого.
3. Закон “Про вищу освіту”. Організація навчального процесу у навчальних закладах / упоряд. О. В. Ситяшенко. – К. : Задруга, 2004. – С. 11.
4. *Освіта України* : Інформ.-аналіт. огляд / за заг. ред. В. Г. Кременя. – К. : ЗАТ “НІЧЛАВА”, 2001. – С. 47.
5. *Сикорская И. Н.* На пути к Европейскому образовательному пространству: международное сотрудничество вузов / И. Н. Сикорская // *Актуальні проблеми входження вищих навчальних закладів України до єдиного європейського освітнього простору* : матеріали міжнар. наук.-метод. конф. (Київ, 22-23 листоп. 2005 р.). – К. : Київ Нац. торг.-екон. ун-т, 2005. – С. 193–195.
6. *Управління національною освітою в умовах становлення і розвитку української державності* : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (28 – 30 жовтня 1998 р.). – К. : МО України ; АПН України; ДАККО; ІЗМН, 1998. – С. 91.
7. *Фахова підготовка іноземних громадян в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку* : зб. матер. II Міжнарод. наук.-практ. конф., Київ, 11-12 березня 2004 р. / редкол. : З. І. Тимошенко (гол.) та ін. – К. : Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – С. 30.
8. *Шиян Р.* Український дім на Європейській площі / Р. Шиян // *Управління освітою.* – 2003. – № 1. – С. 21.

Надійшла до редколегії 16.01.2014 р.

УДК 35.380.10

М. Г. СЕРГІЄНКО

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ТА ЗАГРОЗИ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Вивчено державну політику та загрози економічній безпеці України на сучасному етапі розвитку держави. Доведено важливість і необхідність ґрунтовного наукового пізнання процесу функціонування економіки країни.

Ключові слова: державна політика, економічна безпека України, загрози економічній безпеці, держане управління, системний підхід, оцінка, критерії.

Determining the state policy and threats to the economic security of Ukraine at the current stage of the country's development is a task of vital importance. The significance and necessity of a detailed scientific conceptualization of the national economy's operation require conducting a structural analysis of the process.

Key words: *state policy, economic security of Ukraine, threat to economic security, public administration, system approach, evaluation, criteria*

Усі види безпеки тісно пов'язані між собою, іноді наскільки, що неможливо відокремити один від одного. Однак усі види національної безпеки базуються на економічній безпеці [1]. У кінці ХХ ст., економіки деяких країн світу постали перед необхідністю трансформації галузей соціалістичного виробництва на капіталістичне. Україна і сьогодні знаходиться у стані невизначеності пріоритетних напрямків розбудови своєї економіки. Ураховуючи світовий досвід розвинутих країн світу, національні інтереси та цілі в економічній сфері України, необхідно розглядати з урахуванням сильних і слабких сторін політики забезпечення економічної безпеки у внутрішньодержавній сфері та її позиції в системі міжнародних відносин. Визначення державної політики та загроз економічній безпеці України є в край актуальним завданням сьогодення.

Вагомий внесок у розробку теоретичних основ національної безпеки України, у тому числі і економічної її безпеки, зробили вітчизняні вчені: О. Данілюк, О. Дзьобань, В. Ліпкан, М. Панов, Г. Ситник.

Основною метою даної статті є визначення державної політики та загроз економічній безпеці України на сучасному етапі розвитку держави.

Держава – це організаційно-управлінське утворення, призначене для організації і управління країною з метою забезпечення суспільних потреб, потреб населення і кожного громадянина держави [2]. Стає очевидним, що потребою людини, суспільства та держави стає захист від низки загроз, але головною загрозою стають економічні зазіхання на їх свободу, власність і інтереси. Загрози економічній безпеці України останнім часом посилюються, і вони пов'язані як внутрішньодержавною напруженістю, так і тиском у системі міжнародних відносин.

Економічна могутність залежить від визначеності позиції держави до економічної сфери діяльності. І коли державна політика коливається і не визначена упродовж десятків років, не має чітких перспективних уявлень, як та чи інша галузь господарства буде працювати в інтересах та на користь держави, суспільства, людини, тоді ця діяльність становиться загрозою для них. Державна політика в економічній сфері відіграє надзвичайно важливу роль. Саме вона має на меті своєчасно виявляти назрілі проблеми розвитку суспільства, аналізувати їх, з'ясувати причини виникнення, складність, суперечливість і знаходити шляхи розв'язання економічних проблем. У сфері державної політики приймаються відповідні державно-політичні рішення, спрямовані на розв'язання певної проблеми, розробляються відповідні програми та інструменти їх реалізації.

Важливість і необхідність ґрунтовного наукового пізнання процесу вироблення та здійснення державної політики економічною діяльністю зумовлена тим, що вона потребує нового висвітлення та наукового аналізу українських учених. Проте не викликає сумніву той факт, що повільні темпи розвитку й труднощі в економіці держави багато в чому пов'язані з відсутністю науково-аналітичного забезпечення державної політики України в економічній сфері. Зміни та загрози в економічній сфері продовжують мати місце, і вони потребують суттєвого вивчення сучасних процесів в економіці країни. На жаль, що проблеми економічної сфери держави визнаються і стають предметом теоретичного дослідження й практичного розв'язання вже після того, як вони загострилися.

Державна політика може визначатися як вибір державними інституціями між діяльністю та бездіяльністю, при гострій необхідності розв'язати суспільні проблеми. Адже причинами втрати темпів розвитку економіки країни пов'язані з відсутністю чітких уявлень про цілі й перспективи сфер господарювання держави, орієнтирів і стандартів в економічній діяльності, до того ж, циклічний характер кризових явищ в економіці країни ускладнює сам процес цієї діяльності. Суттєві порушення економічних законів, відсутність прогнозування та бачення наслідків кризових явищ в економіці країни, відсутність бачення самих стандартів розвитку не дають можливість моделювати перспективний економічний розвиток країни.

Основні напрями державної політики з питань національної безпеки в економічній сфері визначені [1], але потребують дієвих заходів суб'єктів управління діяльністю держави в економічній сфері щодо забезпечення умов для сталого економічного зростання та підвищення конкурентоспроможності національної економіки, упровадження прогресивних структурних та інституціональних змін в економіці, поліпшення інвестиційного клімату, підвищення ефективності інвестиційних процесів; стимулювання випереджувального розвитку наукоємних високотехнологічних виробництв, забезпечення продовольчої безпеки тощо.

У Законі України “Про основи національної безпеки України” визначено основні реальні та потенційні загрози національній безпеці України (стабільності в суспільстві) в економічній сфері [Там же].

Щоб визначити, які загрози в економічній сфері країни більш значимі, необхідно дослідити їх стан. Важливим при цьому є дослідження структури галузей господарювання країни та їх форми управління.

Різні форми управління економікою використовується в розвинутих країнах світу. Оцінка їх здійснюється за допомогою критеріїв виконання сферами господарювання своїх цілей [5]. Але необхідно визначитися з головними цілями, які держава ставить перед економікою.

Від того, наскільки вдала та чи інша форма управління галузями господарювання, залежить відносний успіх. Сам відносний успіх залежить від політики держави в економічній сфері та результатів діяльності галузей промисловості, які досягаються при застосуванні тієї чи іншої форми управління, яка оцінюється за допомогою критеріїв.

До головних критеріїв (за С. Флоренсом) відносяться: першочергове задоволення потреб, суверенітет користувача, за відсутністю його експлуатації або грабіжництва та демократії в широкому розумінні цього слова. Четвертим критерій, який є другорядним за своїм значенням, – це ефективність, який включає незначні витрати виробництва, стабільність і прогрес. Ці чотири критерії – умовно кажучи, критерії філософа, економіста, вченого [5].

Одними з основних пріоритетів національних інтересів України є захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України, створення конкурентоспроможної, соціально орієнтованої ринкової економіки та забезпечення постійного зростання рівня життя і добробуту населення, збереження та зміцнення науково-технологічного потенціалу, утвердження інноваційної моделі розвитку [2].

Великі та різноманітні природні багатства, унікальне геополітичне, географічне положення, достатня наявність вугілля, заліза, нафти, газу, води, лісу, величезний потенціал робочої сили та кваліфікованих спеціалістів, індустріальна, високотехнологічна промислова інфраструктура України при наявності політичної та державної волі, змогла б за короткий час отримати приток капіталу ззовні і перейти до нових економічних відносин. При цьому була можливість утримати ринки збуту промислової та сільської продукції і водночас знайти нові. Це не дало б можливості миттєво зруйнувати всі сфери економіки, в тому числі і сільське господарство, як сталося потім.

Зрозуміло, що поява на карті Європи такої економічно потужної держави, як Україна, було неочікуваним та стало викликом для економік європейських країн. Під впливом конкретних заходів політиком країни зруйнував соціалістичну економіку, не намагаючись її трансформувати. Саме тотальне переведення державної власності в руки юридичних і фізичних осіб, основним завданням яких стало особисте збагачення, зруйнувало основи економічної безпеки країни.

І сьогодні загрозою економічній безпеці країни є зацікавленість розвинутих країн світу в утримуванні економіки України у стані залежності та ручного керування ззовні. На жаль, це влаштовує окремих прошарок населення суспільства, так як прибутки від такого підходу отримують вони, а не держава. Тому загроза економічній безпеці країни тісно пов'язана із зацікавленістю олігархічного прошарку країни до такого нерегульованого загального державного планування та контролю. Залишаються невирішеними питання, як довго Україна буде об'єктом економічного впливу і чи стане вона суб'єктом міжнародних економічних відносин взагалі.

Як приклад для України можуть бути Сполучені Штати Америки (далі – США), які свого часу, виборювали свою економічну незалежність і для яких економічна безпека країни є основною складовою їх національної безпеки. Сполучені Штати у 60 – 70-і рр. XIX ст., упродовж двадцять років, виборювали перше місце за обсягом промислової продукції.

Умовами такого зростання стали підготовка та використання своєї кваліфікованої робочої сили із залучення іноземного капіталу, свобода при веденні сільського господарства, захищеність від додаткових податків загального внутрішнього ринку, але принаймні високого мита на продукцію європейських конкурентів. США створили великі можливості для таких темпів економічного розвитку завдяки піклуванню про економічні інтереси громадян та держави, установлюючи саме жорсткий контроль за прибутком від будь-якої діяльності [4]. І на сьогодні контроль держави, як і 150 років тому залишається незмінним. Проте такі галузі економіки, якими США проблем опікуються навіть у періоди світової економічної кризи, конкретно, сільським господарством, залізничним транспортом і зовнішньою торгівлею [3].

Україна, як і деякі країни світу, намагається позбавитися залежності від великих економік розвинутих країн ще на етапі розбудови держави і стати повноправним суб'єктом міжнародного економічного співтовариства. Але невизначеність політики нашої держави, впродовж двадцяти років в основних сферах діяльності, у тому числі й економічній, небажання забезпечити модернізацію виробництва стало причинами, що породжують загрозу існування економічної незалежної держави.

Проблема полягає в тому, що в кожній країні на різних етапах її розвитку державна політика в економічній сфері по-різному ґрунтується на засадах обов'язковості забезпечення захисту інтересів громадян, суспільства, держави. Від того, інтересами яких об'єктів економічної безпеки більше опікується держава, залежать етапи і термін становлення, розвитку, розцвіту та її занепаду.

Світова історія має величезну кількість прикладів, коли основними реальними та потенційними загрозами державній безпеці стає знищення стабільності в суспільстві через економічну сферу. Сьогодні вже не секрет, що загроза виникнення надзвичайних ситуацій техногенного, природного, соціально-політичного, воєнного характеру можуть бути спровоковані, організовані через неправильну економічну політику держави. Важливим є ще і те, що наслідки такої політики прогнозувати практично не можливо не в часі їх тривалості, не в "масштабах враження". Але є аксіома на ці процеси. Тривалість суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності держави залежить від того, в якому стані знаходилася економіка країни на початку дестабілізуючих процесів.

Сьогодні можна сказати, що Україна у своєму економічному розвитку не прогнозувала і не визначила у свій час шляхи і термін переформовування всіх галузей господарювання під нові обставини, вже не говорячи, що не було зроблено детального моделювання переходу промисловості на ринкові відносини.

З 1991 р. було учинено тотальне знищення економіки, яке не піддавалось логіці. А логіка повинна була базуватися на реаліях руйнівного часу, щоб не допустити, зі зміною політичного устрою держави, знищення економіки з її технічними особливостями унікальних видів виробництва, які різнилися між собою

кількісними показниками, структурами управління і кваліфікованими спеціалістами. Тотальне переведення підприємств з державної власності в руки фізичних осіб призвело до знищення цілих галузевих напрямків економіки, не було спроби зробити підприємства конкурентоздатними, не було зроблено модернізацію виробництва з використанням інноваційних технологій, що знищило кваліфікованих спеціалістів і зробило великий прошарок населення непридатним до нових економічних відносин.

Відсутність структурного аналізу сфер промисловості та визначення кількісного показника залучених до роботи людей не дало можливість державі попередити загрози економічної безпеки за такими напрямками економічної безпеки, як демографічний, продовольчий, ресурсний, енергетичний, цінovий, фінансово-грошовий, кримінальний, тощо.

США та Велика Британія, починаючи з кризових часів, 30-х рр. ХХ ст., під час кожного перепису населення вивчали структуру господарства та зайнятість населення в основних сферах діяльності. Визначення питомої ваги залучених в основних сферах господарства працездатного населення давала державам визначати відсоток участі його в сільському господарстві, в галузях промисловості чи у сфері послуг. Структура господарства цих країн не змінюється довгий час. Наприклад, головною причиною відносної стабільності робочої сили, які задіяні у промисловості, зі сферою послуг є механізація промисловості, а не демографічний спад. Використання машин дає можливість збільшити випуск продукції, не збільшуючи чисельність робочих, але це приводить до збільшення чисельності робітників у торгівлі, яка не може так швидко “механізуватись”. Зайнятість людей приводить до покращання умов життя, люди стають більш заможними, що збільшує якість життя і рівень послуг, а разом з цим і занятість людей у сфері послуг. Тому можна спрогнозувати, що буде збільшуватись кількість громадян, які будуть намагатися більше працювати, отримувати якісну освіту, вимагати якісного медичного обслуговування та інших послуг і разом з цим можна передбачити збільшення державного апарату [5].

Серед шістдесяти країн тільки Велика Британія має значно менше населення задіяного в сільському господарстві, а в решті розвинутих країн великий відсоток населення задіяне у сфері послуг. У першу чергу це свідчить про високий рівень життя і достаток населення.

Сьогодні важко сказати, чи була економіка України в 1991 р. наскільки відсталою, що потрібно було руйнувати основні галузі промисловості без ретельного вивчення їх структури фахівцями та вченими. Але впевнено можна сказати, що можливості до адаптації в міжнародне економічне співтовариство вона мала і її економічний потенціал надавав їй можливість перейти на ринкові відносини без тотальної руйнації господарства країни.

Світовий досвід розвинутих країн світу свідчить про те, що не можливо без структурного аналізу сфер господарювання країни проводити будь-яке реформування економіки країни.

Сьогодні вкрай потрібно провести аналіз структури господарства країни та визначити її кількісні характеристики, враховуючи всі підприємства, навіть якщо вони зовсім малі. У Великій Британії та США це здійснюється під час перепису населення країни, щоб визначити відсоток працездатного населення, які працюють у тій чи іншій галузі промисловості країни.

Структурний аналіз вказує на особи та групи осіб, які знаходяться у внутрішньому середовищі суспільства, взаємовідношення яких можуть бути змінені якимись обставинами. Відсутність послідовного, запобіжного структурного аналізу приводить до напруження в суспільстві, так як змінюються процеси внутрішньої діяльності і зовнішні зв'язки цілої структури чи окремих частин (сфер господарства), економічні інтереси громадян, суспільства, держави. Структурний підхід часто веде до функціонального аналізу. Однією з причин цього є те, що спочатку необхідно вибирати окремі частини структури, тому що важливим при цьому є їх функціональні відношення [5]. І якщо не врегулювати функціональні відносини між елементами структури, коли в самій структурі йдуть непередбачені зміни виробничого характеру, або обриваються зв'язки з окремими частинами структури, це неминуче веде до загрози знищення будь-якої структури. Тому національні інтереси, національні цілі, загрози необхідно розглядати в комплексі при вирішенні питань забезпечення економічної безпеки.

Структурний аналіз не можна розглядати поза зв'язків з конкретною соціальною структурою. Економісти перш за все ведуть розмову про структурне безробіття, а не про сезонне або циклічне, маючи на увазі людей, які не мають постійної роботи, внаслідок невідповідності між запитом та пропозицією.

У промисловості найбільш дійсними соціальними структурами повинні бути великі підприємства, заводи, фірми, асоціації, об'єднання фірм, тощо. Але є і малі підприємства, так званий малий бізнес. Розміри їх можна виміряти, але як можна визначити масштаби – оптимальність інших функцій управління. Сьогодні важко зрозуміти масштаби, можливості будь-якої галузі, не розуміючи, до якої галузі віднести те чи інше підприємство, фірму або просто групу людей.

Необхідно системно проводити структурний моніторинг державного господарства через кожні 3 – 5 років з висвітленням проблем, які повинні вивчати спеціалісти, вчені з подальшим прогнозуванням, моделюванням процесів у тій чи іншій галузі промисловості, щоб запобігти шкоди інтересам людини, суспільства, держави в економічній сфері.

Унікальне явище переходу із соціалістичної форми правління економікою до капіталізму ще не досліджено в повній мірі. Капіталістична економіка йшла послідовно у своєму розвитку, удосконалювала систему управління від малого бізнесу до управління корпораціями.

О. Чаянов визначив, що вся сила розвинутих капіталістичних країн Західної Європи і Північної Америки та вся їх економічна влада над іншим світом підпадала у залежність завдяки вмілому використанню двох великих начал нашого часу – удосконаленню техніки та правильної організації підприємств [6]. Він і сьогодні,

як і в 20-і роки ХХ ст. є новатором економічної науки, революціонером сільськогосподарського виробництва. Його дослідження про кооперацію, де висвітлені питання про сільське споживче співтовариство, сільське господарювання та кредитне товариство, кооперативний продаж продуктів сільського господарства використовується в США та Європі.

Головна загроза капіталістичній економіці полягає в неврегульованості прибутків та недостатньому державному контролі над ними (це стосується України). Потреби окремого користувача задовольняються в тому випадку, коли він платоспроможний, але капіталізм намагається задовольнити запит тільки багатого користувача, а не щоденні потреби суспільства. Навіть у період розцвіту капіталістичного виробництва в ХІХ ст. деякі його елементи підлягали критиці вченими філософами, економістами, несоціалістами (Т. Карлейля, Дж. Раскіна, Дж. Стюарта Мілля, Г. Сиджвіка).

Економічно розвинуті країни світу використовують посилений державний контроль над прибутком, доповнюють капіталістичне господарство другими системами постачання товарами та послугами. Але в США і в країнах Європи є сфери, які довгий час вилучені з-під капіталістичного контролю. Наприклад, освіта відійшла від комерційних принципів, хоча утримання шкіл, університетів є збитковою справою.

Також знято капіталістичний контроль музеїв, бібліотек, картинних галерей, парків тощо [3].

Важливим залишається питання наявності змішаної економіки. Галузі всіх сфер господарської діяльності різняться між собою технічними та структурними умовами, які здійснюють різні форми господарського управління. Необхідно мати хоча б приблизну характеристику технічних і структурних особливостей галузевого господарювання, визначитись, яка частина повинна бути націоналізованими підприємствами, а яка – власністю акціонерних компаній. Потребують вивчення питання, на якому етапі розвитку держави націоналізовані підприємства мають переваги перед акціонерними компаніями та малими підприємствами.

Держава повинна постійно створювати умови до заохочення зовнішнього капіталу в розбудові своєї економіки. Важливою є позиція держави до малого та середнього бізнесу, особливо у скрутні часи. Держава повинна їм допомагати інвестиціями, зменшувати митний тиск на них, установлювати пільги на податок, допомагати у проведенні модернізації технологічних процесів виробництва, пропонувати ринки збуту продукції для отримання інвестування в обладнання, але це повинно відбуватися під контролем держави.

Сьогодні в державі існує потреба переосмислення саме державного управління центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоуправління, сферами господарювання з урахуванням їх структур за напрямом виробництва та їх внутрішнього змісту. Необхідність дослідження внутрішнього змісту господарювання країни вже давно назріла щодо чисельності

адміністративного апарату в кожній галузі та на підприємствах (знизу та доверху), розподілу в заробітній платі по відношенню до чисельності робітників виробництва, їх кваліфікації тощо. Тут є явні загрози національній безпеці, так як проблеми накопичуються вже довгий час. Не може заробітна плата розподілятися так непрозоро до самого виробника та його місця у процесі виробництва. Гірше за все є те, що всі працівники, навіть якщо вони працюють на однакових посадах і виконують однакові функції, заробітну плату отримують незалежно від виробництва і прибутків, а залежно від місця проживання людини.

Державна політика в економічній сфері України, принаймні щодо капіталістичного способу виробництва за два десятиріччя незалежності не визначилась щодо виробничих відносин між найманими працівниками і власниками засобів виробництва, предметів споживання та інших об'єктів привласнення. Сучасною формою власності на засоби виробництва та інші об'єкти привласнення стали акції, облигації та інші цінні папери, але ці форми для багатьох громадян недоступні. І на фоні недоступності з'являються загрози небезпеці країни, при цьому засоби виробництва (у т.ч. і земля) і життєві засоби зосереджуються в руках незначної кількості населення і слугують знаряддям експлуатації переважної маси безпосередніх виробників, які змушені продавати свою робочу силу.

На жаль, Україна рухається складним шляхом до капіталізму, що ускладнює її шлях розбудови своєї економіки та перспективу швидкого вrostання її як рівноправного суб'єкта міжнародних економічних відносин. Щоб з'ясувати стан економіки країни, необхідно мати структуру господарства за сферами господарювання, групами та окремими сферами промисловості, фірмам і підприємства, а також потрібна чітка схема технічних зв'язків у сферах виробництва та розповсюдження. Структурний підхід потребує чіткої відповіді на питаннях про об'єми та масштаби сфер господарювання та промисловості. Він дорівнюється статистичному та інституційному підходу. Не можливо зібрати статистичні дані про об'єми господарювання, поки не з'ясовано, що собою уявляє повна структура галузі, яку необхідно дослідити [5].

Важливим є питання державної політики щодо контролю за діяльністю в економічній сфері, хто може вирішувати, які товари виробляти або які послуги надавати, а це практично є контроль. Оптимальний ступінь комбінування є питанням якості, яке тісно пов'язано з питанням про кількість, про оптимальні масштаби виробництва.

Економісти, які ігнорують структурний підхід, недостатньо оцінили значення ступеня комбінування [Там же]. Таким чином, комбінування не є простим питанням, оскільки воно важко вимірюється. Але його необхідно обов'язково враховувати, оскільки воно є провідним і діючим фактором структури промисловості та державного управління економікою.

Невирішеним для України також є питання, наскільки змішаною може бути економіка країни; які її галузі мають бути націоналізовані, чи утримуватись у стані державної власності і на який термін; чи можливо, як у Великій Британії, періодично переводити власність з одного стану в інший з погляду держави під

час економічного підйому чи спаду, для забезпечення хоча б мінімальних соціальних гарантій; для України важливо з'ясувати, чи має націоналізоване підприємство переваги на цьому етапі розвитку країни, і чи буде мати далі перед акціонерною компанією, при утриманні інвестицій; хто є більшим гарантом перед інвестором: держава чи акціонерна компанія.

Системи промисловості в країні діють у першу чергу для людини, суспільства, а не для вигоди та великого прибутку. Мету промисловості можна сформулювати таким чином:

– задоволення першочергових потреб людини, а не штучне стимулювання попиту, і це є критерій;

– попит повинен задовольнятися за плату – повне задоволення користувача при мінімальному розмірі прибутку. “Ніякого обмеження у виборі користувача та ніякої експлуатації його за допомогою встановлення вартості на товар, яка перевищує витрати на виготовлення його. Це є суверенітет користувача”;

– максимальна участь народу в задоволенні своїх потреб та інтересів. “Координація використання та направлення ресурсів в інтересах нації в цілому. Це є критерієм демократії” [5];

– ефективність виміряється мінімальними витратами виробництва на одиницю продукції. “Вартість повинна розраховуватися виходячи з мінімального прибутку та прибутку від максимально низьких витрат на виробництво. Цей критерій ефективності обов’язково повинен включати стабільність та прогрес”.

Не всі ці критерії носять економічний характер. Але, спираючись на логічні та технічні висновки та досвід змішаної економіки Великої Британії, яка впродовж довгого часу діє таким чином, можна сказати, що її досвід може бути застосований Україною. Держава повинна вживати заходів для повноцінної роботи економічної системи, для досягнення добробуту, економічної незалежності та стабільності.

Література:

1. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964-IV// ВВР України. – 2003. “ № 52. – С. 351.
2. Данільян О. Г. Національна безпека України / О. Г. Данільян, О. П. Дзьобань, М. І. Панов. – Х. : Філію, 2002. – 285 с.
3. Современные Соединенные Штаты Америки : энциклопедический справочник / [ред. коллектив : Г. А. Арбатов, К. Н. Брутенц, Э. А. Иванян, В. Ф. Петровский и др.]. – М. : Изд-во полит. лит-ри, 1988. – 542 с.
4. Соединенные Штаты Америки : справочник / [под ред. П. И. Лебедева-Полянского, Ф. Н. Петрова и др.]. – М. : ОГИЗ, 1946. – 575 с.
5. Флоренс С. Структура промышленности и управление предприятиями Британии и США / С. Флоренс. – М. : Изд-во Иностр. лит-ри, 1958. – 574 с.
6. Чайнов А. Краткий курс кооперации / А. Чайнов. – М. : Центральное т-во “Кооперативное издательство”, 1925. – 78 с.

Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.

УДК 35.077.92

О. Ю. СЕРГЕСЬВА

ВПЛИВ МОВНОЇ СТАНДАРТИЗАЦІЇ ТА РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ МОВ НА ПРОЦЕСИ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ У КРАЇНАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Проведено екскурс в історію розвитку та формування мовних стандартів на територіях сучасних європейських країн. Виділено загальні риси становлення окремих стандартизованих мов і їх вплив на процеси державотворення.

Ключові слова: мовна стандартизація; мовний чинник; державотворення; територіальні мови.

An excursus to the history of language standards development and formation on the territories of modern European countries has been taken. General features of certain standardized languages have been defined and their impact on state-building processes has been traced.

Key words: language standardization; language factor; state-building; territorial languages.

Мовна стандартизація досі залишається незавершеним процесом в Україні. Під стандартизацією мови, зазвичай, мають на увазі письмову кодифікацію розмовної мови або діалекту, що встановлює цю мову в якості домінуючого засобу зв'язку для певної групи людей або певної території. Ці процеси вивчаються представниками різних наук з використанням різноманітних аналітичних інструментів. Історія становлення мов і держав повна свідомств щодо труднощів, протиріч і навіть болю, особливо, якщо розглядати засоби досягнення мети.

У даній роботі буде розглянуто цю проблему з точки зору впливу мовної стандартизації та розвитку територіальних мов на процеси державотворення. Приклади стратегій та результати мовної стандартизації під час становлення національних держав на території країн Європейської Співдружності можуть надати поштовх розвитку та укріпленню державної української мови як засобу комунікації, освіти та науки.

Дослідження впливу розвитку територіальних мов і мовної стандартизації на розбудову державності завжди привертало увагу широкого кола фахівців із різних сфер наукового знання. Проблематика становлення територіальних громад і формування держави розглядається скрізь призму мовної стандартизації в роботах таких видатних європейських вчених як D. Greenwood, M. Heisler, J. Perez-Alonso, J. Rossingol, R. Schermerhorn, P. Serant, D. Serrani, J. Steinberg, E. Weber та ін., які вказують на те, що мовна стандартизація певним чином впливає на спосіб організації суспільного життя, на наявність спільних інтересів та потреб, самоідентифікацію, місцевий патріотизм тощо.

Однак попри широке висвітлення в науковій літературі праць за тематикою державотворення можна констатувати недостатню увагу до лінгвістичних аспектів розгляду тих чи інших проблем державотворення в суспільстві (зокрема українському). Майже не приділяється увага мовним чинникам у процесі державотворення в монографіях та навчальній літературі вітчизняних науковців. Здебільшого оминається цей аспект і на тематичних конференціях, присвячених проблематиці місцевого самоуправління.

Метою роботи є дослідити історію розвитку та формування мовних стандартів на територіях сучасних європейських країн і визначити загальні риси становлення окремих стандартизованих мов і їх вплив на процеси державотворення.

Рання мовна стандартизація та успішний розвиток територіальних мов в Європі відбувалися в двох напрямках: на територіях, об'єднаних навколо одного центру до Тридцятилітньої війни (1618 – 1648 рр.), або в багатьох територіальних центрах з яскраво вираженою імперською спадщиною. У першому випадку стандартні мови, як правило, розвиваються з діалектів основної території, а в другому, як правило, існує велика відстань між прийнятим письмовим мовним стандартом і мовою місцевих еліт. У цій категорії вісім мов, і вони можуть бути згруповані таким чином: 1) рання територіальна консолідація і в значній мірі однорідне населення (Португалія, Данія, Швеція, Нідерланди); 2) рання територіальна консолідація із сильно диференційованим населенням (Англія, Франція); 3) імперська спадщина з подальшою фрагментацією і декількома центрами, але з однорідним населенням у межах основної території (Німеччина, Італія).

Португальська держава розвивалася в ізоляції на крайньому південному заході Європи. Її рання структура, побудована в боротьбі з мусульманами, виявилася досить сильною, щоб чинити опір об'єднанню в більш широкий іберійський союз на чолі з Кастилією. За межами її кордонів, тільки на півночі, в Галісії був схожий діалект і початок літературної культури. Дороги розійшлися з консолідацією іспанської імперії в XVI ст., а мовної крос-кордонної спорідненості, щоб призвести до будь-яких політичних наслідків, ніколи не було. Внутрішньо, незважаючи на пізніші економічні відмінності між північчю і півднем, Португалія залишалася єдиною однорідною нацією, з постійно зростаючим попитом на загальний мовний стандарт, заснований на діалектах культурного центру в Коїмбрі, і політичного центру в Лісабоні.

Схожі події відбувалися з десятого століття на двох інших територіях на північній околиці старої імперії. Території Данії та Швеції повільно консолідується в рамках чітких державних структур. Два різні діалекти були відносно близькі один до одного, і деякий час здавалося, що з'явиться тільки одна ефективна державна структура. Ця можливість була порушена Швецією в 1522 р., а Реформація та друкарні допомогли побудувати дві відмінні мовні стандарти. Усні діалекти не зникають, а в прикордонних районах спочатку було байдуже, який мовний стандарт ближче. Це пояснює шведський успіх в інтеграції деяких

територій, що раніше належали Данії. Також свою роль відіграло те, що завоювання (1658 р.) мало місце до введення обов'язкової масової освіти. Не існувало ніякого раптового запровадження нового мовного стандарту: коли люди навчилися читати, вони вже були знайомі зі шведським мовним стандартом.

Голландський випадок був зовсім іншим. Так звані Країни Бенілюксу колись були частиною римської і франкської імперій і формально залишалися імперськими територіями до 1648 р. Це були типові міські території: замість консолідації в середні віки існувала система взаємодіючих князівств і міст з тією чи іншою формою феодалної залежності від імперії. Вони також розділилися культурно: межа між носіями німецької та романської мовами, яка сьогодні розподіляє Бельгію, залишається стабільною з п'ятого століття. Після недовгої консолідації під Бургундією в 1377 р. Реформація та затяжна боротьба проти імперії Габсбургів знову розділили країни Бенілюксу. Але ця нова, по суті релігійна, межа поділила території ще далі на північ, ніж старий мовний розрив. Ці події залишили німецькі області в трьох характерних частинах: південну, у складі католицьких провінцій Фландрії і Брабанта, кальвіністського центру в Голландії та фризьку північ.

Економічний розвиток і динамізм надали Голландії домінуючу позицію в цій новій структурі. Фландрія, ядро раннього північного капіталізму, була залишена в руках Габсбургів і перебувала в стані стагнації аж до XX ст. Фрізія залишалася основним периферійним виробником, підлеглим Голландії, центру нової голландської держави. Середньовічний мовний літературний стандарт, який розцвів у Фландрії і Брабанті, поступово “опівнічнися”, і цей процес продовжувався і в XIX ст. Згода стосовно загального мовного стандарту, *Algemeen Beschaafd Nederlands*, була досягнута після 1900 р. і існувала в бельгійській Фландрії до 1950 р. Процес формування мовної однорідності зайняв значно більше часу і був більш болочим, ніж у Данії чи Швеції, але зрештою результат не дуже відрізняється. Фландрія та Голландія мають той мовний стандарт, що заповонив і Фрізію.

Англійська та французька мови були мовами основних територій консолідованих проти Імперії. В обох випадках існували великі розбіжності в мовних виразах у середні віки, з наступною швидкою стандартизацією в результаті винаходу друкарства. Але використання обох мов, як і раніше, було обмежено основними територіями, з великою низкою периферичних мов і діалектів. Однак існувала суттєва різниця між цими двома країнами в їх політиці відносно віддалених районів. Англіїці об'єднували свою основну територію більш ретельно та були набагато більш терпимі до периферійних територій: вони дозволили шотландцям зберегти широкий спектр відмінних установ в рамках Союзу 1707 р. і проводили політику невтручання стосовно валлійських і ірландських територій. Периферію, як правило, ігнорували, а не намагалися активно інтегрувати.

У Франції розчарування роздрібненою адміністративною структурою породило насильницьку хвилю централізації під час революції. На практиці це

принесло із собою подальший тиск щодо галінізації, примусового запровадження мовного стандарту Іль-де-Франс для всіх територій. Процес інтеграції, однак, був повільним. По-справжньому вона почалася тільки з промисловою революцією і поширенням нових зв'язків під час Третьої республіки (1870 – 1940 рр.) [6; 9]. Якобінська ідеологія унітарної держави-нації в поєднанні з тиском капіталістичної економіки послабили периферичні культури. Безумовно, Франція пройшла фазу культурного колоніалізму, чому сприяло об'єднання ринків праці відділених територій, що розглядалися приблизно як заморські колонії, придбані протягом дев'ятнадцятого століття.

Португалія, Англія, Франція, Данія і Швеція розвилися в сильні центри на окраїнах колишньої імперії з відмінними мовними стандартами. У Нідерландах також було розроблено домінуючий стандарт у рамках старої імперської території, але повільніше. Щодо низки європейських міст, то там територіальна консолідація була досягнута в два етапи: до 1648 консолідації прийшли через асоціацію, розвиток полісефалічних федерацій (Нідерланди, Швейцарія); після Французької революції інші розділені території були об'єднані під одним провідним центром, не зачіпаючи основні полісефалії у структурі міста. Дві території (Італія, Німеччина), також консолідовані, розробили власні мовні літературні стандарти перш, ніж вони об'єдналися політично. У цьому відношенні вони дуже відрізнялися від країн на краю старої імперії.

Що відрізняє німецьку та італійську траєкторію розвитку від усіх інших територій, це розбіжність у строках процесів об'єднання: вони мали єдину культуру кілька століть, перш ніж вони були об'єднані політично. В Італії церква успішно підтримувала латинську мову в якості стандартного письмового спілкування після падіння Західної Римської імперії, але це була мова еліти, далека від усних регіональних діалектів. З розвитком торгового капіталізму і збільшенням писемного населення в містах виявилось неможливим підтримувати латинську як домінуючу мову віддаленої комунікації. Три стандарти змагалися один з одним на ранній фазі стандартизації місцевого діалекту: сицилійський, тосканський і венеціанський. У XIV ст., однак, престиж флорентійської культури по всьому півострову допомагає прийняттю тосканського мовного стандарту як *umanesimo volgare*. Це не зменшило відстань між усними діалектами, не було жодної серйозної прогидії, і після Французької революції і Рісорджіменто (кін. XVIII ст. – 1861 р.) не виникало ніяких серйозних розбіжностей з приводу національного мовного стандарту [7].

Проте розвиток мовного стандарту в Німеччині не починається з єдиного мовного стандарту еліти. Єдина писемність була продуктом спільної колонізації східних прикордонних територій і, як наслідок, змішання різних діалектів. Подальше зміцнення Hochdeutsch (літературної німецької мови) було значною мірою наслідком роботи друкарського станку та потужного впливу Біблії, що була перекладена Мартіном Лютером на літературну німецьку мову. Незважаючи на століття політичної роздробленості, Hochdeutsch сформувала освітній стандарт

для протестантських і католицьких держав на Заході. З падінням Ганзейського союзу (поч. XVI ст.), вона поступово витісняється Niederdeutsch (нижньонімецьким діалектом) у Північній Німеччині. На півдні, з поширенням торгівлі через Альпи, німецька мова стає важливою крос-кордонною мовою комерції. У XIV ст. під час установаження незалежності Швейцарія не порвала з мовною культурою Німеччини: Hochdeutsch була швидко прийнята в якості мови спілкування еліти. Аналогічні процеси відбувалися в Австрії і Пруссії. Обидві території, які не мали високорозвинутого культурного рівня перш ніж нова технологія друку змінила умови для міжміського зв'язку, прийняли Hochdeutsch в якості стандартного письмового спілкування.

У шести випадках із першої категорії мовна централізація була прямим наслідком цілеспрямованого формування політичного центру, в той час як у Німеччині та Італії йшов процес мовної гомогенізації децентралізованої мережі взаємодії еліт у рамках старих імперських структур. Розглянемо випадки більш виваженого використання мов на багатомовних територіях. Відзначимо різні умови для використання мов: у містах і на периферії. Міські умови спричинили створення двох багатомовних систем, Швейцарії та Бельгії. На периферії Іспанська імперія вдалася до стратегії федерального альянсу в завоюванні територій.

Багатомовні структури мали більш можливостей для розвитку на територіях із сильними федеральними традиціями, у прикордонних зонах між основними мовними групами або у військових союзах між територіальними системами майже рівної сили. Однак усі ці випадки занадто сильно відрізняються один від одного і їх занадто мало, щоб робити узагальнення. Офіційно багатомовні, вони всі помітно відрізняються за потужністю мов. Ніколи не існувало питання мовного рівноправ'я: в усіх трьох випадках одна мова історично переважає. Швейцарська структура довгий час була найзбалансованішою, але ніколи не було ніяких сумнівів в економічній та демографічній перевазі німецької громади. Принаймні, через сто років після свого заснування бельгійська держава мала дуже перекошену структуру: французька мова була, безсумнівно, мовою еліти, і тільки з 1950 р. встановлено деякий ступінь рівноваги з фламандською мовою. В Іспанії не існувало таких сильних тенденцій до рівноваги. Три основні регіональні мови – каталонська, баскська, галісійська – отримали певний офіційний статус, але на іншій часті терезів є помітний демографічний дисбаланс. Іспанія відрізняється також і по інших пунктах. Бельгія та Швейцарія були буферними територіями і не розвивали місцеві мовні стандарти, в той час як Іспанія, принаймні, мала чотири ендоглосних стандарти.

Для Швейцарії стратегія екзогосної стандартизації була, мабуть, найпростішою для розбудови сильної федерації. Було б задорого насаджувати один ендоглосний німецький мовний стандарт у німецькій Швейцарії, це надало б привілеї одному діалекту. Було набагато легше погодитися із зовнішнім мовним стандартом однаково віддаленим від усіх місцевих діалектів, який не мав загрози для федерації. З географічним розширенням територій Швейцарія залишається

федерацією на всіх рівнях, окрім економічних, надаючи формально рівні права всім кантонам, встановлюючи контроль за релігійним паритетом і вирівнюючи положення всіх діалектів за рахунок прийняття екзогосних мовних стандартів. Єдиний виняток підтверджує корисність цієї мовної стратегії. Ретороманська громада в Граубюндені (Graubünden) не змогла зупинитися на будь-якому зовнішньому мовному стандарті і, можливо, через це не змогла виробити свій власний мовний стандарт. З огляду на те, що мовні групи в Швейцарії мають високий ступінь відособленості, центробіжні сили в результаті парадоксальним чином забезпечили не тільки примирення, але й інтеграцію [5].

У Швейцарії ніколи не було ніяких сумнівів про первинність територіального принципу як на рівні громади, так і на рівні кантонів. У Бернській Юрі (Jura) франкомовні мешканці можуть відправляти своїх дітей до шкіл з рідною мовою, якщо вони складають більшість у даній місцевості, але лише в окремих випадках вони будуть мати вплив у великому німецькомовному кантоні Берн. Релігія та економіка, проте, грають на користь розділення франкомовної Jura. Протестанти на півдні завжди були ближче до німецькомовних мешканців Берну, ніж північні католики. Крім того, південь є промисловим центром набагато більший проміжок часу і тому є ближчим до передових центрів швейцарської економіки.

Однак загальне збільшення абсолютного рівня добробуту дозволило багатьом мешканцям Jura залишитися у своїх місцевих громадах і відмовитися від спокус зовнішнього ринку праці. Необхідність контролю за відмінним мовним стандартом була пов'язана з тим, що люди могли дозволити собі залишитися у франкомовному середовищі, щоб вони не представляли двомовність на змішаному місцевому ринку праці. На півдні більшість уже була залученою до такого змішаного ринку праці. Відмінність півночі від півдня посилювалася через принцип територіальної первинності у Швейцарії. Попит на рівний статус для французької мови міг найбільш легко бути вирішеним шляхом створення окремого франкомовного кантону, конституційно цього можна було досягти тільки через низку референдумів на всіх рівнях, у тому числі в територіальних громадах. Отже, було проведено референдум на рівні територіальної громади в кантоні Jura, який вирішив територіальне та мовне питання. Одномовний кантон Jura, створений в 1970-х роках, був набагато менше власної історичної територія і не включив до себе протестантський південь.

На разі, Jura являє собою приклад успішної мовної ідентифікації в Швейцарській Конфедерації. Зміни в Grisons (Graubünden) були дуже відмінними. В Jura ніколи не було сумнівів щодо життєздатності мовного стандарту: він був екзогосним, але створений для єдиної мовної громади. В Grisons не було такої єдності. Існувало щонайменше шість різних діалектів, кожен з яких мав окремий стандарт. Хоча всі вони були членами ретороманської мовної групи, фрагментована географія регіону просто не дозволяла їм виробити загальний мовний стандарт. Згоди було досягнуто в 1938 р., коли ретороманську мову було визнано в якості четвертої офіційної мови Конфедерації. Але це не мало багато

сенсу. Через діалектичну різноманітність мова могла використовуватися тільки в місцевих школах, а адміністрація кантону здійснювалася на німецькій мові. Крім того, незважаючи на положення про викладання мови і засоби масової інформації, кількість носіїв ретороманської мови в кантоні повільно, але неухильно знижується [8].

У той час як Швейцарії пощастило мати три майже рівноправні мови, Бельгія опинилася в пастці нерівноваги. Один екзогосний мовний стандарт – великої європейської держави, інший – політично набагато слабкіший. Французька мова була мовою державоутворюючої еліти, у той час як фламандська мова, незважаючи на часи свого середньовічного розквіту, була лише набором сільських діалектів. Великі зміни відбулися за часів Другої світової війни. Фландрія перетворилася на промисловий регіон, що швидко розвивався, і в 1950 р. мовний стандарт північної голландської мови був прийнятий. Економічні зміни та урядова реструктуризація стали причиною зростаючого попиту на фламандськомовних кваліфікованих робітників, фахівців і чиновників і відповідного підйому набору фламандськомовних працівників в систему вищої освіти: саме це нове покоління поступово призвело до кінця домінування франкомовної еліти [2]. У цілому, незважаючи на елітарне становище французької мови, фламандська мова вижила як популярна мова в провінції. Частково через це фламандці були в змозі, з економічним розвитком і політичною мобілізацією, не тільки вибороти рівні права для своєї мови, але і забезпечити її виключне панування на власній території. У центрі бельгійської політичної проблеми завжди був Брюссель, історично фламандський, але який все більше і більше зазнавав франкомовного впливу. Ця проблема показує, що питання має вирішальне значення не тільки для Бельгії: чи можна знайти компроміс між федеральною територіальною системою та правами особистості і громади?

На відміну від північних випадків, фламандський рух у Бельгії та франкомовний рух у Бернській Юрі є випадками успішного захисту мовних прав у багатомовних системах. В обох випадках проблема була пов'язана з легітимізацією екзогосного стандарту на периферійних територіях. Фламандська мова довгий час була просто набором діалектів мови, що домінувала на півночі: фламандці залишалися на периферії як з точки зору культури, політики, так і економіки. На відміну від цього, в той час як франкомовні мешканці в Юрі знаходилися на економічній та політичній периферії, їх мова була у преференції, і була прийнята в якості стандарту в інших місцях Швейцарії. Існувала ще одна відмінність: Юра була розділена релігійно між католицькою північню та протестантським півднем, у той час як Фландрія була набагато більш однорідно католицькою. Нарешті, фламандська територія в Бельгії була географічно та демографічно набагато більшою, ніж Юра в Берні. Але незалежно від відмінностей в умовах, і фламандський рух, і Юра, хоча й зовсім недавно, підтвердили своєрідність своєї території та мови.

Ситуація була більш асиметричною в Іспанії, хоча розвивалася на початку із сильних федералістичних позицій. Іберійський союз проти мусульман має деякі паралелі із швейцарською боротьбою проти німецьких імператорів. Тим не менш, на Піренеях союзи були династичними, а не селянськими республіками або корпораціями городян, також за часи Реконкісти на півдні були відкриті для колонізації великі території. Хоча на ранньому етапі Реконкісти були деякі сумніви щодо результату боротьби за політичну гегемонію, до кінця XV ст. це питання було вирішено. Кастилія була домінуючим партнером, що набула контролю над великими територіями. Але Арагон і Каталонія ніколи не змирилися зі своєю долею, повставали знову і знову, відмовляючись піддаватися кастилінізації. Ще більш важливим було те, що Каталонія як частина середньовічного торговельного поясу отримала велику економічну міць, яка деяким чином компенсувала втрату політичної влади і, будучи економічно незалежним центром, підтримувала свою мову. Каталонська мова не втратила свої позиції серед корінного населення, незважаючи на безперервну еміграцію: навпаки, найбільша лінгвістична небезпека була в постійній імміграції кастильськомовного населення в промислові центри навколо Барселони [3; 4].

Таким чином, ми знаходимо в Іспанії комбінацію сильної периферійної ідентичності з довгими та гострими конфліктами за політичну автономію. Іспанія має середньовічну спадщину федералізму, але хвилі кастильської централізації в XVI та XIX ст.ст. викликали доволі негативний резонанс на периферії. Три території почали боротьбу проти кастильського панування: альтернативний центр в Арагоні-Каталонії, прикордонні баскські провінції і зовнішня територія Галісія. Ці три території помітно відрізняються геополітично та геоекономічно. Каталонія була альтернативним центром, який ніколи покійно не інтегрувався в нову іспанську імперію. Баски ніколи не були частиною імперського центру. Швидше за все, іспанські королі для захисту своїх кордонів надали баскам на південь від Піренейв низку пільг (*fueros*), віддаючи їх від решти населення держави. Ці привілеї, що були надані дворянству, без сумніву, посилили гордість і відособленість басків: вони вже були чітко відокремлені від іспанців мовою. Лінгвістична напруженість посилюється після Ліберальної перемоги в 1833 р., баски прагнуть захистити *fueros* від центру в Мадриді [1]. Подальша ескалація мовної напруженості виникла з карлістських війн XIX ст. і громадянської війни 1930-х р., хоча результати карлістських війн тільки підкреслили труднощі створення альянсу між церквою і захисниками периферійної культури. До 1970 р. баскська культура була сильно фрагментованою по декількох напрямках – політичному, релігійному та економічному. Лінгвісти зазвичай розрізняють сім діалектів, три в Іспанії і чотири у Франції, без єдиного стандарту. Крім того, баскська мова ніколи не мала офіційного статусу до падіння режиму Франко. Це призвело до такої ж напруги, як і в Уельсі: деякі захисники приділяти пріоритетну увагу боротьбі за мову, інші – контролю над історичними територіями.

Каталонські і баскські території відрізняються за багатьма параметрами, але в них є одна спільна риса: вони є економічно розвиненими, в той час як політично і культурно піддаються домінуючому кастильському стандарту. У Фландрії і Юрі важливу роль відіграє самобутня культура: це було питання не тільки благополуччя, але й відповідності між мовними громадами і крос-кордонними ринками праці. Ту саму закономірність можна спостерігати у випадках Каталонії і Країни Басків (*Euskadi*), але тут ми маємо почуття гордості за місцеві досягнення в поєднанні з відмовою від політики центру. Крім того, відкритість іспанського ринку праці створює труднощі для басків і каталонців на відміну від фламандців і громадян Jura: потік іммігрантів з політичного центру до багатой периферії посилює труднощі для ендегенних мов.

Україна порівняно з більшістю країн Європейського Союзу є молодого незалежною державою, де процес державотворення відбувається на наших очах. Досвід країн, які вже пройшли довгий шлях державотворення та мають розвинені демократичні традиції, має застерегти від помилок, що можуть призвести до політичної напруги та поширення незадовільності серед населення, так як мовне питання завжди було та є одним з найбільш болючих для української держави.

Література:

1. *Greenwood D.* Continuity in change: Spanish Basque ethnicity as a historical process / D. Greenwood ; *Ethnic Conflict in the Western World.* Ithaka. – N.Y. : Cornell University Press. – 1977. – P. 81–102.
2. *Heisler M.* Politics in Europe / M. Heisler. – New York : McCay. 1974. – P. 178–200.
3. *Perez-Alonso J.* Catalan: an example of the current language struggles in Spain: Sociopolitical and pedagogical implications [Електронний ресурс] / J. Perez-Alonso. – Режим доступу : <http://www.degruyter.com/view/j/ijsl>. 1979.
4. *Rossingol J.* Le Probleme nacional catalan / J. Rossingol. – Paris : Mouton, 1974.
5. *Schermerhorn R.* Comparative Ethnic Relations : A Framework for Theory and Research / R. Schermerhorn. – New York : Random House. – 1970. – P. 77–85.
6. *Serant P.* La France des minorities / P. Serant. – Paris : Laffont, 1965.
7. *Serrani D.* La via italiana alle regioni / D. Serrani. – Milan : Edizione di Comunita, 1972.
8. *Steinberg J.* Why Switzerland? / J. Steinberg. – London : Cambridge Univ. Pres, 1996. – P. 114–116.
9. *Weber E.* Peasants into Frenchmen: The Modernisation of Rural France 1870 – 1914 / E. Weber. – London : Chatto & Windus, 1977.

Надійшла до редколегії 29.11.2013 р.

УДК 351

Н. В. ГРИГОРЕНКО

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ПІДВИЩЕННЯ РІВНЯ ЦИВІЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ

Розглянуто нагальні проблеми у сфері цивільної безпеки в Україні, розроблено та запропоновано організаційно-правовий механізми підвищення рівня цивільної безпеки на регіональному рівні, який базується на партнерстві всіх суб'єктів регіонального розвитку.

Ключові слова: глобальні проблеми, безпека, цивільна безпека, соціальне партнерство, громадськість, правове забезпечення, організаційне забезпечення.

We consider the current problems in the field of civil security in Ukraine, developed and proposed organizational and legal mechanisms for improving civil security at the regional level, based on partnerships of all actors of regional development.

Key words: global issues, security, civil security, social partnership, public, legal support, organizational support.

Безпека – складне соціальне явище, багатопланове і багатогранне у своїх структурних складових і проявах, що відбиває суперечливі інтереси у відносинах різних соціальних, економічних і політичних суб'єктів. При цьому потреба в безпеці належить до базисних мотиваційних механізмів людської життєдіяльності. Ще Ш. Монтеск'є у своїй фундаментальній праці “Про дух законів”, виданій у 1748 р., зауважив, що безпека – перша форма свободи людини [6]. У наші дні, як пише відомий британський дослідник Е. Гідденс: “Як для дилетанта, так і для експерта постійним і неминучим у досвіді стає мислення в рамках ризику” [15, с. 32]. Це пов'язано з цілою низкою тенденцій, характерних для останніх тридцяти – сорока років: збільшення кількості техногенних і природних катастроф, загрозою міжнародного тероризму та екстремізму, погіршенням екологічної ситуації тощо. У цьому зв'язку особливу актуальність мають питання аналізу системи забезпечення цивільної безпеки, зокрема на регіональному рівні.

Варто відзначити, що проблеми національної безпеки не залишаються поза увагою українських учених. Так, зокрема в Україні цим проблемам були присвячені роботи В. Білоуса, І. Бінька, О. Гончаренка, В. Горбуліна, О. Данільяна, О. Копана, В. Ліпкана, Н. Нижник, Г. Перепелиці, Г. Почепцова, Ю. Римаренка, Г. Ситника, О. Труша та ін. Між тим, існуючим теоріям національної безпеки не дістає адекватних підходів до реагування на сучасні загрози і небезпеки, викликані глобальними проблемами. Особливої актуальності даній проблеми додає той факт, що на регіональному рівні заходи з підвищення рівня безпеки розробляються

і здійснюються, в основному, спираючись на емпірично накопичений досвід, при цьому незадіяною залишається низка важливих ресурсів, зокрема самої громадянськості.

Метою статті є визначення основних проблем і розробка практичних напрямів удосконалення рівня цивільної безпеки в Україні, зокрема на регіональному рівні.

Науково-технічний і соціально-економічний прогрес останніх століть радикально змінив світ, істотно поліпшивши умови праці, якість життя, освіти, культури. Разом з тим він проявив і свою негативну сторону, пов'язану з виснаженням природних ресурсів, посиленням кризових явищ у соціальній, економічній, політичній сферах, міжнародних відносинах, а також появою нових техногенних та природних загроз. Істотно посилилася взаємозалежність природної та техногенної сфер [14].

На тлі зазначених процесів в останні роки проявляється ще один феномен світового рівня – глобалізація, що має як позитивну, так і негативну сторони. У негативному плані глобалізація проявилася у вигляді так званих глобальних проблем, появу яких передбачав ще В. Вернадський, який попереджав, зокрема, про “геологічні сили” суспільства, яка може мати руйнівний характер [3].

Як довів аналіз останніх наукових досліджень [3; 6; 7], основними глобальними проблемами сучасності є, зокрема, такі:

- по-перше, соціальні проблеми, бідності, зайнятості, міжетнічного протистояння, релігійної нетерпимості, демографічні проблема, викликані перенаселенням, міграцією, старінням населення більшості розвинених країн;

- по-друге, це екологічні проблеми з її численними складовими, в тому числі зі зміною глобального клімату і виснаженням природних ресурсів;

- по-третє, це економічні проблеми, які зокрема виявляються у світовій фінансовій кризі, що продовжується;

- по-четверте, суто безпекові, зокрема, проблеми війни і світового тероризму, організованої злочинності, інформаційної безпеки тощо;

- по-п'яте, проблеми природних катастроф та техногенної безпеки. Кінець ХХ – початок ХХІ ст., характеризується значним зростанням кількості надзвичайних ситуацій та зростаючими масштабами їх негативних наслідків. Природно, що природні та техногенні катаклізми на зразок Чорнобильської катастрофи (1986 р.), аварії на російській Саяно-Шушенській ГЕС (2009 р.) або японській АЕС Фукусіма-1 (2011 р.) супроводжуються великими людськими жертвами та величезними матеріальними втратами. Проте останнім часом в Україні внаслідок економічної кризи та старіння основних фондів, ризик виникнення значних техногенних катастроф набув особливої актуальності [7]. Негативні соціальні наслідки надзвичайних ситуацій (травми, зубожіння, втрата родичів, житла, майна тощо) можуть мати серйозну загрозу безпеки як для суспільства в цілому, так і для окремих соціальних інститутів. Таким чином актуалізується питання формування і реалізації ефективної державної політики у

сфері профілактики надзвичайних ситуацій, мінімізації їх негативних наслідків, забезпечення ефективної соціально-економічного захисту постраждалого населення.

Важливим напрямком, який сприятиме науковому обґрунтуванню засад державної політики у цій сфері, є використання міждисциплінарних підходів, що виконують важливу роль своєрідної системної інтеграції цілих галузей науки і допомагають поглянути на проблему в цілому. Така інтеграція є можливою в межах науки державне управління, яка дозволяє поєднати теретичні та практичні напрацювання соціології, економіки, політології, права, військових наук тощо задля вирішення нагальних проблем у сфері цивільної безпеки та попередження потенційних ризиків.

Варто відзначити, що проблема ризику як у західній, так і у вітчизняній науці, не є новою. Широку популярність серед учених отримали міркування про ризик на соціально-філософському рівні абстракції, зокрема, концепція “суспільства ризику”, що розроблялася У. Беком і Е. Гідденсом. Так, на думку У. Бека, сьгоднішнє суспільство можна назвати “суспільством ризику”, адже ризик становить сутність сучасного суспільства [1]. Е. Гідденс констатує інституціоналізацію ризику як факт сучасної соціальної дійсності, а також посилення ризику в результаті ненавмисної побічної дії цілої низки факторів, в тому числі людських дій [5]. Дані науковці констатують, що існуючі ризики носять здебільшого соціальний характер. Для У. Бека ризик є одночасно біофізичною реальністю і соціальним конструктором. “Ризики виробляються промисловістю, втілюються в економіці, легітимуються наукою і зводяться до мінімуму політикою” [2].

Вимоги зниження сукупного соціального ризику, необхідність адекватного реагування на глобальні безпекові проблеми породжують велику кількість завдань фундаментального і прикладного характеру для органів державного управління.

У першу чергу, це завдання створення ефективної системи планування та оперативного управління комплексами заходів з попередження надзвичайних ситуацій. По-друге, створення ефективної системи ліквідації надзвичайних ситуацій. По-третє, створення ефективної системи зменшення негативних соціальних наслідків надзвичайних ситуацій.

Щодо перших двох складових, то для підвищення рівня цивільної безпеки в Україні доцільним представляється вдосконалення організаційно-правового механізму, який включає в себе дві складові: правову та організаційну.

1. **Правова складова.** Варто відзначити, що в даний час в Україні в основному завершено формування нормативно-правової бази, що регламентує різні напрямки діяльності з попередження та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій. Разом з тим Закон України “Про основи національної безпеки України”, прийнятий у 2003 р., хоча і був декілька разів відкорегований законодавцями, не відповідає сучасним вимогам і потребує перегляду з урахуванням зміни соціальних реалій (у тому числі з урахуванням тенденцій глобалізації, розвитку інформаційного суспільства та інформаційно-комунікативних технологій) [13].

Так, зокрема, звертає на себе увагу таке: 1) декларативність багатьох положень про необхідність забезпечення національної безпеки без чіткого механізму реалізації цих положень; 2) відсутність у Законі уваги до регіональних проблем цивільної безпеки; 3) відсутність опису системи профілактики природних і техногенних катастроф; 4) ігнорування законодавцями необхідності залучення до вирішення проблем цивільної безпеки самої громадськості; 5) відсутність правових основ контролю та інформаційно-аналітичного забезпечення (моніторинг, реалізація, супровід, налагодження зворотного зв'язку, ідентифікація бажаного і реального результату) нормотворчої діяльності у сфері цивільної безпеки, яка здійснюється на регіональному рівні, зокрема органами місцевого самоврядування.

Крім зазначеного, щодо правової складової, звертає на себе увагу таке:

– відсутність оновленої відповідно до викликів часу Концепції національної безпеки;

– невизначеність пріоритетності в прийнятті законодавчих актів, величезна кількість змін і доповнень, відсутність цілісної Державної програми розвитку законодавства у сфері цивільної безпеки;

– нестабільність і внутрішня суперечливість законодавчих актів і окремих норм щодо врегулювання тих чи інших питань, що належать до сфери цивільної безпеки;

– недооцінка питань, пов'язаних з практичною реалізацією прав і свобод людини і громадянина, що неприпустимо в сучасному демократичному суспільстві;

– відсутність чіткого розподілу повноважень між уповноваженими державними органами щодо забезпечення цивільної безпеки на регіональному рівні, зокрема, між органами державної влади та місцевого самоврядування.

Так, зокрема, в більшості регіонах саме на місцеві державні адміністрації покладено завдання координації територіальних підрозділів Державній службі з надзвичайних ситуацій України [10; 11; 12]. При цьому зберігається вертикальне підпорядкування регіональних підрозділів керівництву служби, а регіональні програми у сфері цивільного захисту затверджуються відповідними обласними радами.

Також нормативного врегулювання потребує питання забезпечення міжнародного партнерства з зарубіжними країнами з питань, а також створення належного нормативного підґрунтя для формування системи регіональної цивільної безпеки. Природні та техногенні катастрофи, які періодично відбуваються в державах, що межують з Україною (Росії, Угорщини, Румунії тощо), роблять актуальним питання розробки міжнародних актів, пов'язаних з оперативним інформуванням про надзвичайні ситуації, спільної діяльності з моніторингу та зменшення наслідків забруднення навколишнього середовища. Для цього представляється доцільною розробка модельних нормативних актів, які могли б бути покладені в основу відповідних міждержавних угод, в яких необхідно враховувати, зокрема, інтереси прикордонних українських регіонів.

Також зазначимо, що закони та нормативно-правові акти, прийняті на державному рівні, не можуть ефективно діяти без створення відповідної нормативної бази на рівні регіонів, які відіграють значну роль щодо здійснення практичних заходів по боротьбі з катастрофами, стихійними лихами, епідеміями, ліквідації їх наслідків.

2. Організаційна складова. Потребує реорганізації діяльність і на місцевому рівні. По-перше, необхідна поетапна реорганізація всієї системи, яка включає центральний офіс Державної служби України з надзвичайних ситуацій (ДСНС), відповідні регіональні і служби. Кінцевою метою реорганізації має стати консолідація системи таким чином, щоб весь процес попередження надзвичайних ситуацій на регіональному рівні контролювався і вироблявся єдиним органом. Сьогодні ж, як зазначалося вище, за це відповідають як обласні державні адміністрації і обласні ради, так і відповідні підрозділи Державної служби.

По-друге, оскільки державна складова системи не може бути всеохопною, необхідно, щоб у кожного члена соціуму сформувалася особиста зацікавленість у проведенні превентивних заходів і усвідомлення своєї відповідальності за власну захищеність від негативних впливів природного та іншого характеру. Отже, необхідним є розвиток добровільних соціальних інститутів, основною роллю яких буде виявлення небезпечних природних і техногенних явищ на ранніх стадіях їх виникнення, а також пом'якшення їх негативних наслідків силами населення районів, схильних до ризиків виникнення катастроф, а також порятунку людей. Стає очевидним, що тільки спільними зусиллями державних і громадських інститутів можна побудувати ефективну систему регулювання процесу природних катастроф.

По-третє, нагальним є питання підготовки фахівців у сфері цивільної безпеки на регіональному і місцевому рівнях. Варто відзначити, що під патронатом ДСНС України сьогодні вибудована ціла система відтворення культури професійної діяльності, підготовки та професійної перепідготовки фахівців у сфері цивільної безпеки, до якої входять 24 навчально-методичні центри цивільного захисту та безпеки життєдіяльності в АР Крим та областях України. Між тим, в основному, вона зорієнтована на підготовку фахівців для органів виконавчої влади. У той же час у ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій беруть участь органи місцевого самоврядування, більшість посадових осіб яких не включено до системи безперервної освіти в питаннях забезпечення цивільної безпеки.

Виникаючі протиріччя між рівнями професіоналізму знижують ефективність здійснення заходів щодо забезпечення регіональної цивільної безпеки. Відповідно виникає потреба у створенні ефективних механізмів професійної підготовки посадових осіб органів місцевого самоврядування, зокрема, що працюють на низовому (районному, селищному та сільському рівнях). Також необхідно відпрацювати механізми взаємодії під час природних і техногенних катастроф з громадськістю, зокрема, представниками органів самоорганізації населення.

По-четверте, важливим представляється і забезпечення вдосконалення системи експертних оцінок, прийнятих на регіональному та місцевому рівнях нормативних правових актів, на предмет їх відповідності інтересам регіональної цивільної безпеки і можливостям адекватного реагування на загрози. Для виконання даного завдання доцільно залучати не тільки наукові організації, які підпорядковані ДСНС України, а й фахівців інших місцевих вищих навчальних закладів, а також незалежні дослідницькі громадські структури.

Щодо третього напрямку, зменшення негативних соціальних наслідків надзвичайних ситуацій вкрай важливим представляється розвиток загальнодержавної системи страхування населення від техногенних ризиків та надзвичайних ситуацій, природних (землетруси, урагани, посухи) та біологічні (епідемії, пандемії тощо) катастроф.

Цим питанням повинен займатися спеціально утворений державний орган (можливо, Фонд соціального страхування від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань України, у разі розширення його повноважень). Основною метою даного органу має бути забезпечення ефективного соціального захисту постраждалого в надзвичайних ситуаціях населення. У межах досягнення даної мети, діяльність відповідної установи має бути спрямована на вирішення наступного комплексу завдань:

- організація моніторингу та прогнозування соціально-економічних, демографічних та психологічних наслідків у реальних і передбачуваних надзвичайних ситуаціях;
- розробка нормативно-правових документів, що стосуються забезпечення соціального захисту постраждалих людей;
- організація включення вже діючих різноманітних організацій щодо соціального захисту, реабілітації, психологічної допомоги людям в єдиний процес надання допомоги населенню на випадок надзвичайних ситуацій;
- розробка соціальних нормативів забезпечення постраждалих людей різними видами допомоги залежно від типів, масштабів, наслідків надзвичайних ситуацій, а також від регіональної специфіки, зіставляючи все це з такими категоріями, як рівень, якість життя, прожитковий мінімум;
- розробка механізмів ефективної організації гуманітарної допомоги і гуманітарних акцій постраждалим у надзвичайних ситуаціях людям;
- організація та сприяння проведенню необхідних наукових досліджень в сфері запобігання та ліквідації соціальних, економічних, демографічних та психологічних наслідків надзвичайних ситуацій;
- здійснення і вдосконалення системи страхування в сфері природних і техногенних ризиків;
- консультування громадян і юридичних осіб з питань надання соціальної та інших видів допомоги, страхових послуг;
- взаємодія з необхідними організаціями, в тому числі громадськими, що мають відношення до вирішення проблем у даній сфері.

Така діяльність може допомогти забезпечити ефективний соціальний захист постраждалих людей, зменшити девіацію, аномію, делегітимацію влади і сприяти розв'язанню соціальних конфліктів на територіях, які зазнали впливу надзвичайних ситуацій.

За років незалежності в Україні вжито неабияких заходів щодо створення належного організаційно-правового забезпечення системи цивільного захисту. Між тим, у сучасних умовах не вирішеними залишаються багато проблем, серед яких, зокрема, відсутність ефективної системи планування та оперативного управління комплексами заходів з попередження надзвичайних ситуацій на регіональному рівні, відсутність ефективної організаційної системи ліквідації надзвичайних ситуацій, а також системи зменшення негативних соціальних наслідків надзвичайних ситуацій. Таким чином, першочерговими заходами державної політики у сфері цивільної безпеки повинні стати:

– розробка та реалізація правових норм, пов'язаних з підвищенням ефективності функціонування організацій, що відповідають за цивільну безпеку на регіональному та місцевому рівні;

– розвиток системи прогнозування та профілактики можливих катастроф і загроз цивільної безпеки;

– створення нових організаційних форм, спрямованих на залучення громадськості, у тому числі наукової, до вирішення проблем забезпечення цивільної безпеки на регіональному та місцевому рівні.

Література:

1. Бек У. Общество риска. На пути к другому модерну / У. Бек. – М. : Прогресс-Традиция, 2000.

2. Бек У. От индустриального общества к обществу риска / У. Бек // THESIS, 1994. – № 5. – С. 161–168.

3. Буряк В. В. Динамика культуры в эпоху глобализации: ноосферный контекст : монография / В. В. Буряк. – Симферополь : ДИАЙПИ, 2011. – 462 с.

4. Вернадский В. И. Научная мысль как планетное явление / В. И. Вернадский ; отв. ред. А. Л. Яншин. – М. : Наука, 1991. – 270 с.

5. Гидденс Э. Судьба, риск и безопасность / Э. Гидденс // Теория и история экономических и социальных институтов и систем. – М., 1994. – Вып. 5. – 288 с.

6. Голобуцкий А. Судный век: Информатизация, глобализация, терроризм и ближайшее будущее человечества / А. Голобуцкий, О. Шевчук. – К., 2004. – 96 с.

7. Єрмошенко М. М. Сучасні проблеми розвитку національної економіки і шляхи їх розв'язання : наук. монографія / М. М. Єрмошенко. – К. : Нац. акад. упр., 2008. – 451 с.

8. Людина і соціум у глобалізованому світі : монографія / [О. К. Чаплигін, Н. С. Корабльова, А. С. Дорошкевич, О. О. Маркозова] ; за ред. проф. О. К. Чаплигіна. – Х. : ХНАДУ, 2012. – 340 с.

9. Монтескьє Ш. Л. О духе законов / Ш. Л. Монтескьє. – М. : Мысль, – 1999. – 673 с.

10. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Харківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kharkiv.mns.gov.ua>.

11. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Черкаській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ck.mns.gov.ua>.

12. Положення про Головне управління Державної служби України з надзвичайних ситуацій у Івано-Франківській області [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.if.mns.gov.ua>.

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

14. Яновский Р. Г. Глобальные изменения и социальная безопасность / Р. Г. Яновский. – М. : Academia, 1999. – 357 с.

15. Giddens A. Modernity and Self Identity / A. Giddens // Self and Society in the Late Modern Age. – Cambridge, 1991. – 256 p.

Надійшла до редколегії 03.02.2014 р.

УДК 352

І. Г. ДОВГАЛЮК

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ МЕМОРІАЛЬНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Проаналізовано зарубіжний досвід упровадження меморіальної діяльності та узагальнено інформацію про форми роботи зарубіжних установ та організацій, які займаються меморіальною діяльністю.

Ключові слова: символізм, меморіальна діяльність, установи та організації, що займаються меморіальною діяльністю.

The paper analyzes the international experience of implementing memorial activities and summarizes information about forms of work of foreign institutions and organizations engaged in memorial activities.

Key words: symbolism, memorial activities, institutions and organizations engaged in memorial activities.

Символічні системи є засобом творчого розвитку людини, вони слугують засобом виховання і впливу на свідомість людини. Наші дії управляються образами-символами. Наша пам'ять про предків здавна знаходила відображення в надгробках і в сакральних символах, на них матеріальне і духовне життя людини

нероздільні. Усі вони є витворами мистецтва, зберігають таємниці далекого часу, дивують сучасників, насамперед образотворчими символами – відображенням сенсу життя віри і пам'яті.

Філософське осмислення символу має солідну історію. Платон, Арістотель, Прокл, І. Кант, Г. Гегель, Ф. Шеллінг висунули оригінальні концепції символічного.

Проте є потреба приділити увагу не вирішеному до кінця питанню формуванню суспільних цінностей.

Метою даної статті є прагнення проаналізувати зарубіжний досвід упровадження меморіальної діяльності та узагальнено інформацію про форми роботи зарубіжних установ та організацій, які займаються меморіальною діяльністю.

Увічнення історії дозволяє по-новому сформулювати соціальну місію меморіалу (пам'ятного знака), сконструювати концептуальну модель, яка в кінцевому результаті передбачить цільові орієнтири духовного життя суспільства.

Генеруючи новітні концепції та інтерпретації історичного процесу, актуалізуючи історичну пам'ять, державні установи та територіальні громади акумулюють і зберігають національну і світову історико-культурну спадщину, проводять фундаментальні та прикладні історичні дослідження, реалізують потужні експозиційно-виставкові проекти, залишаючись суб'єктом культурного і духовного становлення української нації, впливають на формування національної ідеї, відіграють у суспільстві об'єднаних роль [1].

Меморіальні колекції, пам'ятні знаки збираються для реалізації потреби у збереженні пам'яті, у створенні особливого предметно- просторового середовища з предметів-символів, що роблять сильний емоційний вплив. Слід акцентувати увагу на тому, що феномен пам'яті поєднує традицію, історичну свідомість, здійснює культурну ідентифікацію у процесах поточного і символічного “присвоєння” співтовариством життєвої дійсності [4, с. 117].

Конституювання пам'яті неоднорідне і необхідне для колективного або індивідуального ототожнення минулого. Відомий французький учений Поль Рікер роботу “Пам'ять, історія, забуття” присвятив таємницям двотисячолітньої історії мнемотехніки європейської цивілізації. За П. Рікером, “в архівах колективної пам'яті накопичуються символічні рани, які вимагають загоєння”, це проявляється в урочистих ритуалах, похоронних церемоніях, вшануванні річниць та інших надіндивідуальних “втраг”, які можуть “згуртувати цілі нації” [Там же, с. 127].

П. Рікер частину своєї праці присвячує аналізу зовнішніх цільових маніпуляцій, які змінюють культурні, соціальні та суспільні традиції вже не окремої особистості, а цілого співтовариства. Покинута і слабка колективна пам'ять піддається кожен раз сильним політичним та ідеологічним зловживанням, а П. Рікер розглядає процеси в площині тісних взаємовпливів пам'яті та ідентичності.

Збереження пам'яті про історичне минуле є чинником культурного та соціально-економічного розвитку, вважається важливим напрямком меморіальної діяльності в державному управлінні. Музеї, меморіальні комплекси – культурні заклади соціальної інформації, призначені для збереження культурно-історичних і

природничо-наукових цінностей, накопичення та поширення знань через вивчення і демонстрацію унікальних пам'яток матеріальної культури. Міжнародна рада музеїв (ICOM), Міжнародна рада з питань пам'яток і визначних місць (ICOMOS), Паневропейська федерація культурної спадщини (Europa Nostra) координують діяльність країн у питаннях функціонування музеїв, пам'яток історії та культури, меморіальної діяльності в світі, яка сприяє соціокультурному обміну країн і регіонів, розвиває міжкультурні взаємодії.

Для нас є цікавим приклад країн світу щодо діяльності установ, що здійснюють і координують меморіальну діяльність, яку забезпечують музеї, меморіальні комплекси, бібліотеки зарубіжних країн.

Цікавим є досвід Великобританії, в якій меморіальна діяльність координується Радою музеїв, бібліотек і архівів (Museums, Libraries and Archives Council (MLA)). Британський уряд вважає, що музеї несуть позитивні емоції, здійснюють виховну функцію і займають вагомий нішу в культурній індустрії. MLA координує щорічну програму “Відродження в регіонах” (Renaissance in the Regions) Ця програма була започаткована в 2002 р. з терміном на три роки, її становив бюджет 70 млн фунтів. Програма здійснюється у співпраці з місцевими урядами та громадськими організаціями, поглиблює громадську активність, покращує освіту, покращує суспільний розвиток. MLA опікується культурними олімпіадами, забезпечує проведення різних кампаній, наприклад “Ніч музеїв” чи “Діти в музеях”. До роботи у британських установах, що здійснюють меморіальну діяльність залучається майже 25 тис. волонтерів, що складає близько 60 % від загальної кількості працюючих. Волонтерство спрямоване на подолання соціальної відчуженості, розвиток навичок і талантів, що стануть у пригоді при пошуку роботи. MLA спільно з Музейною Асоціацією (Museums Association) започаткували підготовку працівників з-посеред національних меншин. Croydon Clocktower Museum організує ознайомлення дітей з китайською порцеляною. Соціальна служба Лондона співпрацює з Національною галереєю, що дозволяє дітям з інтернатів працювати з професійними художниками. Під час здійснення програми “Навчання для всіх” установи, що опікуються меморіальною діяльністю, організують пересувні виставки у тюрми, школи, лікарні, інтернати. Британський досвід вивчають і впроваджують інші європейські країни [5].

Зарубіжні установи, що займаються меморіальною діяльністю, відіграють важливу роль у формуванні історичної пам'яті та національної ідентичності: створюються транскультурні музеї, застосовуються нові форми та новітні технології здійснення меморіальної діяльності.

У 60-70-х рр. XX ст. у країнах Європи і Північної Америки відкриваються музеї Голокосту, у військових музеях оновлюються експозиції з метою висвітлення трагічної долі єврейства в роки Другої світової війни [Там же].

Прикладом транскультурної взаємодії є реалізація в Україні проекту “Ло Тишках” (“Не забудь”), що функціонує за підтримки благодійної організації

“Генезис” (Genesis Philanthropy Group), мета якого – опис, каталогізація, реставрація та захист єврейських кладовищ по всьому Європейському континенту. Починаючи з квітня 2009 р., волонтерами було обстежено близько 90 місць єврейських поховань у Київській області. На сайті “Ло Тишках” зібрана інформація вноситься в загальноєвропейську базу даних, де міститься історична довідка про єврейську громаду населеного пункту, повний опис кладовища, його координати, розміри, план, вказано кількість пам’яток та їх вік тощо. Так, на сьогоднішній день найстаріше поховання (1840 р.) виявлено на найбільшому в Київській області кладовищі – у Богуславі, де єврейська громада існує з початку XVII ст. Звичайно, іноді єврейські поховання знаходяться прямо в лісі, іноді вони приховані забудовою – неможливо відновити кожну могилу, але за допомогою “Ло Тишках” зберігається пам’ять про них, до того ж, коли мова йде про дійсно масові поховання [2].

Після падіння Берлінського муру з’являються музеї, які висвітлюють злочини комуністичної влади, наприклад Музей терору (Угорщина), Меморіальний музей жертв комунізму (Румунія), Музей Штазі (Німеччина). У музеях країн колишнього Варшавського блоку змінюються акценти у висвітленні подій минулого. Так, у Музеї словацького повстання (Банська Бистриця) з дня заснування в 1955 р. наголошувалося на братній підтримці Радянського Союзу в організації повстання і постачанні зброї. Але вже тоді існувала суперечність: адже повстання було спрямоване і проти першої словацької національної держави. Зараз під час ведення екскурсій наголошується, що повстання проти нацистів є частиною загальноєвропейського Руху Опору, стверджується європейська ідентичність словаків.

Австрія позиціонує себе як “мала країна з великою культурною спадщиною”. За цим стоїть, зокрема, продумана політика співпраці держави із творчим середовищем. Гасло культурної політики Австрії на федеральному рівні – “Відкрита співпраця між митцями, державою та бізнесом”.

В Австрії з населенням 8 млн нараховується 1600 музеїв. Незважаючи на велику кількість іноземних туристів, австрійські музейники намагаються заохочувати місцевих мешканців відвідувати музеї, організовують різні навчальні програми для школярів. У серпні 1998 р. австрійський федеральний уряд прийняв закон про музеї. Дев’ять найбільших музеїв змінили статус, стали економічно автономними неприбутковими науковими інституціями. Рухомі та нерухомі фонди залишилися у власності Австрійської держави. У 2004 р. у віденські музеї 58 % відвідувачів прийшли, щоб побачити нову виставку, 14 % привабила особлива музейна подія або програма, лише 5 % прийшли ознайомитися з постійною експозицією. Подібні дослідження є дуже важливими для подальшого планування культурної роботи, стратегічного планування і залучення дедалі більшої аудиторії [5].

Держава опікується творчими асоціаціями. Значну допомогу з федерального бюджету мають члени таких об’єднань та організацій, як наприклад, Асамблея авторів Грацу (Grazer Autorenversammlung). Уряди федеральних земель Австрії також надають фінансову підтримку регіональним об’єднанням митців.

Напрямки державної фінансової підтримки розвитку літературного процесу на федеральному рівні включають: підтримку асоціацій, індивідуальну підтримку авторів, а також фонд премій.

Лише кожен третій із понад трьох тисяч митців Австрії має можливість жити з мистецької праці. Інші змушені працювати в інших сферах, аби утримувати себе. Тому в Австрії існують уже напрацьовані форми підтримки державними інституціями. Ця підтримка на федеральному рівні включає не тільки систему грантів для створення мистецького шедевру, але й надає можливість для подорожей такої тривалості, що необхідна для створення твору мистецтва. Гранти надаються через відповідні конкурси для митців, котрі подають проекти. У країні існують так звані мистецькі резиденції, де автори мають змогу усамітнитися для праці.

У Данії одним з напрямків розвитку державної політики у сфері культури, зокрема збереження історичної пам'яті, є підтримка об'єднань професійних митців. У Данії існує майже три десятки об'єднань професійних митців за "галузевою" ознакою, однак вони, у свою чергу, об'єдналися у дві великі парасолькові асоціації, котрі репрезентують практично все професійне мистецьке середовище цієї країни. Федерація мистецьких організацій Данії – це Рада митців Данії, що об'єднує 18 професійних мистецьких організацій. Членами Ради є мистецькі об'єднання: Архітектори Данії, Об'єднання Данських майстрів, Популярні автори Данії, Об'єднання ілюстраторів тощо. Завданням Ради є професійна, соціальна, фінансова підтримка своїх членів. Інша асоціація – Товариство митців виконавських мистецтв, що об'єднує дев'ять організацій, мета якого – економічна підтримка членів та контроль за дотриманням авторських прав.

Міністерство культури Данії відповідає за дотримання належних умов для забезпечення соціального та професійного статусу членів мистецьких організацій. При ньому діє Консультативна комісія з авторських прав, а також існує понад 23 організації охорони авторських прав, які пов'язані з професійними об'єднаннями митців. Таким чином, сприятливі умови для мистецької творчості в Данії забезпечуються завдяки партнерству об'єднань митців, Міністерства культури та організації захисту авторських прав [5].

Уряд України ухвалив рішення виділити бюджетні кошти на створення і встановлення у Вашингтоні пам'ятника жертвам Голодомору 1932-1933 рр. в Україні.

Також Кабмін виділив гроші на виготовлення, транспортування та встановлення пам'ятника Тарасу Шевченку в Астані [3].

У зарубіжних країнах відкриваються музеї, завданням яких є інтеграція етнічних меншин у суспільство, подолання расової упередженості. Наприклад, Міжнародний музей рабства у Ліверпулі, відкритий 23 серпня 2007 р., покликаний висвітлювати проблему рабства від XVIII ст. до наших днів. Музей співпрацює з Національним музеєм Ліверпуля, негритянською громадою Ліверпуля, Ліверпульською міською радою, Ліверпульською культурною радою. Завданням даної установи є вшанування пам'яті загиблих африканців, які сприяли розвитку Британії, нагадувати, що

трансатлантична торгівля сприяла появі расизму дискримінації та експлуатації, відзначати звільнення від рабства і становлення демократії, щоб подібне ніколи не трапилося в майбутньому. У Британії 23 серпня відзначається день повстання рабів на о. Гаїті, а жовтень є Місяцем Чорної історії [5].

Установи, що займаються меморіальною діяльністю, широко застосовують новітні цифрові технології для поширення інформації про фонди. Експонати оцифровуються, створюються бази даних про зібрання і колекції, доступні громадянам незалежно від країни, реалізуючи право рівного доступу громадян до культурної спадщини. Забезпечення доступу до фондів є засобом боротьби з декультурацією (незнання власних культурних здобутків) молодих користувачів Інтернету. У Польщі існує програма “Інтернет для шкіл”, за допомогою якої музейні експонати залучаються для освітніх та виховних цілей. Для ознайомлення користувачів з європейськими музейними скарбами створена програма EUROPEANA, яка охоплює мережею різні європейські музейні заклади, архіви і бібліотеки. У 90-х рр. XX ст. з’явилися віртуальні музеї. Так, віртуальний музей Канади та віртуальний музей японського мистецтва знайомлять користувачів з віртуальними виставками, галереями, знайомить з різною інформацією та новинами [Там же].

Меморіальна діяльність, музеї, бібліотеки тісно пов’язані з культурним туризмом. У світі туристична індустрія вважається однією з найприбутковіших галузей і з кожним роком її вплив на економіку посилюється. Туризм є одним з найважливіших секторів економіки в Європі (55 % світового ринку туризму припадає на європейські країни). Туризм складає 5,5 % ВВП ЄС (від 3 до 8 % в окремих державах), і 11,5 % ВВП ЄС враховуючи непрямий вплив. За оцінками Всесвітньої туристичної організації (ВТО), частка культурного туризму до 2020 р. складе 25 % від загальних показників світового туризму.

Для кращої організації культурного туризму і зниження витрат для вироблення сувенірної продукції і послуг заклади культури деяких країн об’єднуються в асоціації. Вони служать забезпеченню раціонального використання колекцій при організації виставок, оптимізації наукової та колекційної роботи, закупівлі й обміну експонатами. Такі об’єднання існують у Франції, Великобританії, Австрії.

Як основні напрями діяльності зі збереження культурного надбання розглядаються: 1) прийняття всіма країнами національних програм із формування, збереження й доступу до цифрового документального надбання; 2) подальше вдосконалення правової бази, що посилює відповідальність за злочинні замах на об’єкти культурної спадщини, їх утрату, знищення, викрадення; 3) урегулювання питань майнових і особистісних прав авторів на цифрові копії документального спадку й електронних публікацій; 4) реалізація міжнародних проектів із віртуальної реконструкції розосереджених культурно-документальних комплексів; 5) розповсюдження інформації про значущість документального надбання [6].

Таким чином, упродовж останніх десятиліть в європейських країнах зростає роль установ, що займаються меморіальною діяльністю в суспільстві.

Установи, що займаються меморіальною діяльністю, реалізують освітні програми для школярів і дорослих, сприяючи збереженню національної ідентичності, формуванню толерантності в суспільстві. Для покращання роботи і залучення більшої кількості відвідувачів установи, що займаються меморіальною діяльністю, широко використовують новітні технології.

Ідеальною моделлю символічного простору є меморіальна діяльність. Церемонії поклоніння виступають подіями особливого роду – подіями спокуси, які в сучасному світі конкурують з подіями політичного і соціального характеру. У меморіях символи знаходять власну ідентичність.

Отже, меморіальна діяльність базується на основі символів. Символізм є інструментом проникнення у фундаментальні структури людської діяльності. Символи є одночасно засобом звільнення та творчого розвитку людини, але можуть служити і засобом поневолення і маніпулювання свідомістю людини. Символи – це інструменти “м’якої влади” (“soft power”). “М’яка влада” використовує стратегію зваблювання, в неї людина занурюється з радісним задоволенням.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що духовні цінності є феноменом суспільної свідомості, які виступають у формі ідеалів, норм, символів, образів, почуттів тощо, що зумовлюють духовний розвиток особистості та суспільства в цілому. Меморіальна діяльність є способом формування духовних цінностей людства.

Література:

1. *Викулова В. П.* Мемориальная деятельность библиотеки: организационно-управленческая концепция : монография / В. П. Викулова ; Департамент культуры г. Москвы ; Центр, гор. б-ка ; Мемор. центр “Дом Гоголя” ; науч. ред. проф. В. К. Клюев ; авт. вступ. ст. М. Д. Афанасьев. – М. : ФАИР, 2009. – 320 с.
2. *Вейнбер А.* Не забудь... [Електронний ресурс] / А. Вейнбер // *Новости Хадашот* – 01 (150) Тишрей – 5770, 2009. октябрь. – Режим доступа : <http://vaadua.org/Hadashot-2009>.
3. Пам’ятнику жертвам Голодомору у Вашингтоні бути, Кабмін виділив гроші // *Українське слово*. – 2013. – № 34 (3645). – 21 – 27 серпня.
4. *Рикёр П.* Память, история, забвение / П. Рикёр ; [пер. с фр. И. И. Блауберг, И. С. Вдовина, О. И. Мачульская, Г. М. Тавризян]. – М. : Изд-во гуманитар. лит-ры, 2004. – (Французская философия XX века).
5. Роль музеїв у культурному та соціально-економічному розвитку країни : зарубіжний досвід. Аналітична записка [Електронний ресурс] / Сайт Національного інституту стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua/articles/270>.
6. *Шемаєв С. О.* Співробітництво бібліотек, архівів, музеїв у сучасних умовах [Електронний ресурс] / С. О. Шемаєв // *Вісник Харківської державної академії культури*. – Вип. 36. – 2012. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 22.01.2014 р.

УДК 351/354

С. Х. ЕЛЬ-ШАМАНДІ

ПРОБЛЕМИ ТА МЕТОДИ МОДЕРНІЗАЦІЇ УКРАЇНСЬКО-ПОЛЬСЬКИХ ЗОВНІШНЬОТОРГОВЕЛЬНИХ ВІДНОСИН

Проаналізовано проблеми, які гальмують зовнішньоторговельні відносини між Україною та Польщею. Визначено комплекс заходів, що потенційно ефективно сприятимуть покращанню українсько-польської зовнішньоторговельної діяльності та розглянуто механізм їх реалізації.

Ключові слова: зовнішньоторговельна діяльність, імпорт, експорт, державне регулювання, заходи, проблеми, Україна, Польща.

The article covers problems restraining foreign trade relations between Ukraine and Poland. The author describes measures that could potentially encourage the improvement of foreign trade between Ukraine and Poland and mechanism of their implementation.

Key words: foreign trade activity, import, export, government regulation, measures, problems, Ukraine, Poland.

Україна здійснює зовнішньоторговельні операції товарами та послугами з приблизно 205 країнами світу, але саме Польща протягом довгого проміжку часу є одним із головних стратегічних партнерів України на європейському континенті. Закономірності функціонування зовнішньоторговельних відносин між Україною та Польщею формувалися протягом довготривалого історичного періоду й зазнали значних змін протягом останніх років внаслідок різноманітних причин, що провокує необхідність пошуку методів їх модернізації.

Дослідження особливостей українсько-польських зовнішньоторговельних відносин проводили такі вчені: В. Колесник, М. Марченко, І. Писарця, Я. Пташек, В. Сіденко, Т. Циганкова, С. Шипіорський та ін. Проте дослідження носять фрагментарний характер, оскільки детально не розкрито сучасних чинників, які негативно впливають на зовнішню торгівлю між Україною та Польщею та не запропоновано ефективних методів усунення таких чинників.

Мета статті – визначити основні проблеми та розробити методи модернізації українсько-польських зовнішньоторговельних відносин.

На даному етапі соціально-економічного розвитку України існують такі проблеми, які зупиняють розвиток зовнішньоторговельних відносин між Україною та Польщею:

– незабезпеченість експорту товарів українських підприємств до Польщі необхідною фінансовою підтримкою, адже на даний час не існує відповідної

державної структури, яка займається страхуванням експорту та наданням експортних кредитів;

– утруднення при проведенні розрахунків по контрактах, що спричинено недостатнім розвитком міжбанківських зв'язків і проблемами, пов'язаними з нестабільною фінансовою ситуацією в країні;

– нестабільне українське законодавство у сфері зовнішньоторговельної та інвестиційної діяльності та невідповідність цього законодавства нормам і вимогам світових стандартів;

– повільне впровадження взаємної акредитації випробувальних центрів, лабораторій тощо установами стандартизації обох країн;

– відсутність високої маркетингової активності українських підприємств на польському ринку (українські підприємства рідко беруть участь в польських виставках та ярмарках);

– відсутність на території України відомих міжнародних агентств, які можуть оперативного підтвердити “standing” українського партнера по трансакції та незначна кількість запитів від українських підприємств щодо перевірки надійності їхніх польських контрагентів;

– невикористання Україною загальноприйнятого інструментарію господарювання в ринкових умовах (наприклад, міжнародного менеджменту, маркетингу);

– труднощі, які пов'язані з організацією двосторонніх робочих зустрічей представників українських міністерств і відомств у Польщі та Україні, які з приводу ініційованих українською стороною багаторазових змін і перенесення термінів візитів та складу делегацій, часто зриваються або втрачають свою актуальність [1].

Також слід зазначити, що безпосередньо на обсяги торгівлі між Україною та Польщею на сучасному етапі торговельно-економічного співробітництва чинять вплив такі фактори:

– високий рівень орієнтації підприємств Польщі на реалізації власної продукції;

– закупівля Польщею української високоякісної сировини з метою переробки та реалізації та світовому ринку;

– поява на українському внутрішньому ринку високоякісної продукції в галузі товарів широкого вжитку та харчової промисловості, яка сприяє витісненню аналогічної продукції польських підприємств;

– високий рівень акцизних зборів і митних ставок на певні групи імпортованих товарів;

– низький рівень купівельної спроможності громадян України;

– незацікавленість громадян Польщі у придбанні української продукції, яка є не дуже розрекламованою [4].

Окрім проблем економічного характеру, які негативно впливають на розвиток торговельно-економічного співробітництва між Україною та Польщею, існують також інші причини.

Варто виділити психологічний бар'єр, проявом якого є синдром упередженості та негативні стереотипи, які в однаковій мірі присутні у свідомості українського та польського суспільства. Безперечно, негативний вплив також здійснюють певні історичні події, дискусії стосовно яких проводяться на державному рівні: Волинська трагедія 1943 р.; діяльність С. Бандери та С. Петлюри; установлення меморіальному комплексу Львівських орлят та ін.

Безперечно, існування психологічних бар'єрів, дискусій щодо історичного минулого та різноманітних стереотипів негативно впливає на провадження двосторонніх відносин. Для того щоб усунути ці негативні фактори, необхідні не лише політичні угоди та декларації, а й поширення співробітництва у сфері культури, науки; активізація студентських обмінів між країнами; створення спільних закладів освіти, ЗМІ. Таким чином, нагальною потребою є відхід обох держав від провадження крайнього націоналізму до високого рівня толерантності.

Також необхідно зазначити ще один чинник, який призупиняє активне співробітництво між країнами – розрив та його поступове поглиблення в результативності та темпах процесів реформування економіки. Існуюче економічне відставання України може, за певних умов, посилитись, наслідком чого буде зменшення авторитету України та її позиції як ефективного, надійного торговельного партнера.

Таким чином, беручи до уваги наявні проблеми, можливо зазначити позитивний характер торговельно-економічного співробітництва між Україною та Польщею. Подальший ефективний розвиток цих відносин можливий за умови дотримання Польщею систематичного зовнішньоторговельного курсу на Україну та шляхом модернізації українсько-польських відносин.

Перш за все, слід вказати, що основним завданням державної політики України у сфері торговельної діяльності на зовнішньому ринку повинно бути утворення продуктивної системи підтримки експорту, яка зможе забезпечувати постійний розвиток вітчизняної економіки та сприяти реалізації експортного потенціалу України.

Для того щоб досягти вказаної мети, потрібно здійснити великий комплекс відповідних заходів стосовно:

- підвищення рівня конкурентоспроможності українського експорту;
- зростання ефективності функціонування наявних вітчизняних систем забезпечення експортної та імпоротної діяльності (правова система, організаційно-економічна система, науково-технічна система, інфраструктура тощо).

Активізація використання механізмів СОТ та побудова інституційної інфраструктури сприяння українському експорту – це ще одні важливі умови розвитку українсько-польського економічного співробітництва.

В Україні є нагальна необхідність у розвитку комерційної дипломатії, одного з механізмів СОТ, яка є важливим інтернаціональним компонентом системи захисту вітчизняних інтересів у сфері зовнішньоторговельної діяльності. Комерційна дипломатія реалізується шляхом створення інституцій, діяльність яких сприяє забезпеченню національних комерційних інтересів та за рахунок організації

заходів дипломатичного характеру, які сприяють участі України в різноманітних міжнародних проектах.

У свою чергу розвиток інституційної інфраструктури сприяння вивозу національних товарів і послуг передбачає функціонування системи органів, які займаються підтримкою вітчизняного експорту на приватному, регіональному, громадському і державному рівнях.

Безперечно, ефективну інституційну структуру сприяння експорту в Україні необхідно формувати не тільки шляхом упровадження нових механізмів та органів, а й за рахунок підвищення продуктивності діяльності уже існуючих державних органів, до функцій яких відносять:

- відстоювання економічних інтересів України на міжнародному рівні;
- участь у переговорах з торговельних та економічних питань;
- робота торговельних представництв при посольствах тощо.

Важливими заходами, які, безперечно, ефективно сприятимуть зовнішньоторговельним відносинам між Україною та Польщею, є організація національних сервісних і маркетингових мереж на польському ринку. До таких мереж варто залучати комерційні можливості та капітал успішних польських компаній та банків, котрі мають достовірну інформацію про стан ринку та необхідні комерційні зв'язки. З боку України цей процес може ініціюватися шляхом заснування на польських ринках бізнес-центрів, технічних центрів, торгових домів на акціонерних засадах разом з банківськими й комерційними структурами Польщі.

Для створення ефективної підтримки українських виробників у сфері зовнішньої торгівлі необхідною є організація регіональних центрів сприяння експорту, основною функцією яких мало б бути надання консультаційних послуг регіональним виробникам та розповсюдження інформації про стан польського ринку і функціонуючих на ньому вимог до якості продукції.

Зважаючи на вступ України до СОТ, необхідною є активізація торговельної та економічної інтеграції країни з Польщею та з певними інтеграційними і митними союзами. Необхідно зазначити, що загострення конкуренції на міжнародних ринках, прискорення процесів інтеграції серед країн СНД та збільшення поглиблення процесів стагнації на міжнародних ринках – усе це створює несприятливі умови для торговельної інтеграції України з Польщею.

Окрім того, паралельна реалізація інтеграційних проектів щодо угоди про поглиблену зону вільної торгівлі з Європейським Союзом та необхідність укладання нової угоди про зону вільної торгівлі з Митним союзом Росії, Білорусі та Казахстану ускладнюється певною несумісністю базових принципів функціонування цих регіональних інтеграційних угруповань та потребує від України надзвичайної гнучкості щодо відстоювання національних економічних інтересів.

Порівняльний аналіз переваг і недоліків вибору регіонального вектору торговельної інтеграції України, здійснений експертами НІСД, свідчить, що в умовах існування високого рівня ризиків, пов'язаних з обома варіантами інтеграції, національним інтересам України відповідає політика збалансованих зовнішньоекономічних відносин: продовження курсу на європейську інтеграцію

з розбудовою взаємовигідної співпраці з Митним союзом поза рамками формального членства в ньому [3, с. 50].

Важливим методом розвитку торговельно-економічного співробітництва між Україною та Польщею є вдосконалення митних процедур. Переважна більшість українських і польських підприємців вважають, що організація, якість надання і рівень автоматизації митних процедур і строк розмитнення товарів в Україні нижчі за середній рівень, сформованого у процесі міжнародної торгівлі.

Для активізації торговельної співпраці України з Польщею необхідно удосконалити:

- способи нарахування й оплати митних платежів;
- регламентацію провадження контрольних процедур;
- систему контролю дотримання митного законодавства.

Окрім того, необхідна термінова гармонізація українського митного законодавства із стандартами Європейського Союзу, відповідно до яких уже давно приведено митне законодавство Польщі.

Тому іще одним необхідним заходом є закінчення реформування вітчизняної системи стандартизації та технічного регулювання. Необхідно зазначити, що вдосконалення та приведення у відповідність до міжнародної практики вітчизняних санітарних, фітосанітарних і технічних стандартів є важливим чинником розвитку українсько-польських торговельних відносин.

Отже, гармонізація національних стандартів вимогам Європейського Союзу, безперечно, сприятиме активізації розвитку торговельно-економічного співробітництва України з Польщею та іншими країнами та активній реалізації експортного потенціалу національної промисловості на міжнародних ринках.

Також необхідним є вдосконалення фінансових механізмів підтримки та регулювання діяльності українських експортерів (страхування експорту, кредитування та організації підтримки участі національних експортерів у тендерах в Польщі).

Досягнення цієї мети можливе шляхом реалізації такого комплексу заходів:

- створення державних програм з підтримки кредитування вітчизняних підприємств, які здійснюють експортну діяльність і мають високий рівень конкурентоспроможності на міжнародному ринку;
- фінансування програм сприяння експорту за рахунок державного бюджету та місцевих бюджетів, а також за рахунок приватних джерел відповідно до вимог СОТ;
- організація національної лізингової компанії для створення комфортних умов для іноземних приватних та державних замовників щодо закупівель українських товарів;
- упровадження системи страхування експортних кредитів на випадок неплатоспроможності покупця, зростання втрат від змін валютного курсу, відмови покупця від придбання продукції;
- організація національного ринку форфейтингових і факторингових послуг;
- активізація торговельного фінансування малих і середніх підприємств;
- ефективне експортне кредитування та страхування.

Активізації торговельних операцій між Україною та Польщею також сприятиме інформатизація зовнішніх економічних зв'язків України, за рахунок провадження таких заходів:

- підвищення рівня інформованості національних експортерів про стан польського ринку та підвищення рівня поінформованості польських імпортерів про стан українського ринку товарів та послуг;
- організація ефективної інформаційної системи в галузі українсько-польської торговельної діяльності;
- проведення ефективного державного моніторингу здійснення експортних та імпорتنих операцій;
- державне забезпечення інформаційною та методичною підтримкою українських експортерів під час пошуку шляхів збуту вітчизняної продукції на польському ринку;
- організація національної бази даних тендерів, які проводяться як у Польщі, так і в інших країнах;
- забезпечення українських підприємств-експортерів консультаційною допомогою у процесі їх участі в міжнародних виставках, ярмарках, тендерах;
- поширення серед українських імпортерів аналітичних матеріалів, брошур щодо ситуації на польському ринку товарів і послуг.

У процесі розробки стратегії стимулювання українського експорту також необхідно є визначення галузей, які найбільше потребують підтримки держави у процесі провадження експортної діяльності. Безперечно, за теперішніх економічних умов, в Україні не має можливості здійснювати підтримку всіх секторів економіки, тому необхідно затвердити на державному рівні систему певних селекційних критеріїв:

- економічна ефективність експортованої продукції;
- попит на продукцію на міжнародному ринку;
- рівень наукоємності продукції, що виготовляється;
- ступінь сприяння розвитку інших галузей від збільшення експортованої продукції.

Відповідно до цих критеріїв необхідно створити нові механізми стимулювання експорту продукції найперспективніших галузей. Такий вид підтримки повинен надаватись не лише у грошовій формі, а й шляхом інформаційного забезпечення та функціональної підтримки.

Окрім того, необхідно створити та реалізувати національну програму підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних компаній на міжнародному ринку та стимулювати розвиток освітніх, науково-технічних, ділових, інжинірингових, комунікаційних послуг.

На сучасному етапі функціонування українсько-польських торговельних відносин актуальним є розроблення плану заходів щодо недопущення витіснення українських товарів з польського ринку, що сприятиме мінімізації негативних наслідків протекціоністської політики Польщі та стабілізуватиме очікування ринкових суб'єктів.

Безперечно, інструменти торговельної політики України та Польщі відрізняються, але для підтримки експорту в обох країнах використовують інституційну підтримку та фінансову підтримку, яка не суперечить вимогам і нормам СОТ.

Слід виділити, що ефективним інструментом є лібералізація торговельного режиму та, як наслідок, зменшення нетарифних бар'єрів для експортованої продукції та зниження імпорتنих обмежень для певних товарних груп. В обох аналізованих країнах для того, щоб обмежити імпорт, наявний досвід використання протекціоністських заходів, які мали такі негативні наслідки:

- страждають інтереси виробників;
- страждають споживачі через збільшення внутрішніх цін;
- викликають обмежувальні дії з боку інших країн, які також беруть участь у міжнародній торгівлі;
- потенційність позовів з боку країн, яким наносяться збитки від зростання мита;
- утворення великих можливостей для діяльності лобістських груп;
- зменшення конкуренції на внутрішньому ринку [4].

Через те необхідною умовою впровадження в Україні протекціоністських заходів повинна бути їх висока обміркованість і збалансованість.

Таким чином, проаналізувавши заходи щодо державної підтримки українського експорту та його виходу на польський ринок, можна виділити найефективніші та найнеобхідніші, серед яких:

- активізація використання механізмів СОТ та побудова інституційної інфраструктури сприяння українському експорту;
- активізація торговельної та економічної інтеграції України з Польщею та з певними інтеграційними і митними союзами;
- удосконалення фінансових механізмів підтримки та регулювання діяльності українських експортерів;
- інформатизація зовнішніх економічних зв'язків України;
- визначення галузей, які найбільше потребують підтримки держави у процесі провадження експортної діяльності;
- створення нових механізмів стимулювання експорту продукції найперспективніших галузей української економіки;
- створення та реалізація національної програми підвищення рівня конкурентоспроможності вітчизняних компаній на міжнародному ринку;
- розроблення плану заходів щодо недопущення витіснення українських товарів з польського ринку [5].

Отже, іще одним напрямком, який необхідно вдосконалити, є обмеження в Україні імпорту з Польщі та інших країн шляхом використання, згідно з нормами СОТ, товарних квот, компенсаційних і антидемпінгових мит для захисту вітчизняного виробника.

Тому варто здійснювати оперативний контроль на польському ринку цінової ситуації, проводити моніторинг недобросовісної конкуренції та складних аспектів імпортової діяльності. Також необхідно запровадити нетарифне регулювання польського імпорту, метою якого має бути обмеження доступу на вітчизняний ринок конкуруючих польських товарів по демпінгованим цінам.

Окрім того, можливе використання таких інструментів нетарифного регулювання, як упровадження нових правил, які стосуватимуться розмитнення продукції; запровадження нових вимог до якості продукції; обумовлення ввозу імпортової продукції необхідністю розгорнення такого виду продукції на території України.

Щодо боротьби з тіньовим увезенням польської продукції, то необхідно здійснювати такі заходи:

- запровадити електронне декларування імпортованої продукції;
- організувати ефективну систему контролю за якістю продукції, що ввозиться з Польщі;
- уніфікувати оподаткування імпортової продукції;
- проводити аналіз польського ринку;
- удосконалювати методи визначення вартості мита та ін.

Також розвитку українсько-польського торговельно-економічного співробітництва сприятиме й лібералізація імпорту з Польщі.

Окрім цього, варто запровадити заходи з диверсифікації енергетичного імпорту з метою підвищення рівня безпеки внутрішнього ринку та забезпечення стабільності та передбачуваності функціонування основних експортоорієнтованих енергоємних галузей. За прикладом реалізації спільної енергетичної політики ЄС Україні необхідно орієнтуватися на формування трьох-чотирьох збалансованих джерел енергопостачання [3, с. 52].

Необхідним є, перш за все, впровадження програм енергетичної ефективності як способу зменшення залежності від імпорту енергоносіїв. Такі програми повинні стосуватися всіх енергоємних галузей та сфер соціального й економічного розвитку України: промисловості, паливно-енергетичного комплексу, агропромислового комплексу, транспорту, житлово-комунальної сфери тощо. Варто також сприяти й розвитку альтернативних джерел енергії та науковим дослідженням у цій сфері.

Також необхідно звернути увагу на підвищення конкуренції та рівня прозорості у процесі державних закупівель, адже залучення польських компаній до участі в тендерах стосовно отримання державних контрактів, зможе призвести до зменшення вартості й збільшення якості державних послуг.

Варто зазначити доцільність упровадження критеріїв державних закупівель, відповідно до яких пріоритет надаватиметься вітчизняному виробнику. Зважаючи на обмеженість торговельної політики України зобов'язаннями СОТ та чинними й майбутніми преференційними торговельними угодами, органи державної влади не мають легальної можливості використовувати різкі дії обмежувального характеру. Отже, введення нових збільшення імпортних тарифів або впровадження

новітніх кількісних обмежень імпортованої продукції – це повинні бути короткострокові, екстрені заходи. При цьому, краще використовувати такі заходи торговельної політики, які сприяють збільшенню експорту української продукції.

Отже, розглянуті чинники, які зупиняють українсько-польські торговельно-економічні відносини, демонструють наявність шляхів їх усунення за рахунок, здебільшого, стимулювання українського експорту в Польщу.

Закономірно, що для ефективного торговельно-економічного співробітництва між Україною та Польщею необхідно не лише проводити експортно-імпортні операцій, а й сприяти розвитку процесу взаємного інвестування, як важливого способу міжнародного економічного співробітництва.

Література:

1. *Гребельник О. П.* Основи зовнішньоекономічної діяльності : навч. посіб. / О. П. Гребельник. – К. : Центр навч. літ-ри. – 2008. – 384 с.
2. *Кучик О. С.* Розвиток українсько-польського стратегічного партнерства [Електронний ресурс] / О. С. Кучик. – Режим доступу : http://libfree.com/138976006_politologiyarozvitok_ukrayinskopolskogo_strategichnogo_partnerstva.html.
3. Три роки членства у СОТ: тенденції зовнішньої торгівлі України у посткризовий період. – К. : НІСД, 2011. – 72 с.
4. Українсько-польський інтернет-журнал [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukraine-poland.com>.
5. *Циганкова Т. М.* Міжнародна торгівля : навч. посіб. / [Т. М. Циганкова, Л. П. Петрашко, Т. В. Кальченко]. – К. : КНЕУ, 2001. – 488 с.
6. *Яцків М. М.* Проблеми та перспективи українсько-польських відносин [Електронний ресурс] / М. М. Яцків. – Режим доступу : <http://istfak.org.ua/tendentsii-rozvytku-suchasnoi-systemy>.

Надійшла до редколегії 14.10.2013 р.

УДК 351

А. О. ПАРАМОНОВ

ОЦІНКА ЕФЕКТИВНОСТІ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ВЛАДИ: ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД

Розглянуто питання, пов'язані з визначенням оцінки ефективності територіальної організації влади. Проаналізовано моделі та зарубіжний досвід оптимальної організації роботи органів місцевого самоврядування.

Ключові слова: місцеве самоврядування, моделі, ефективність, послуги, класифікація, зарубіжний досвід.

The problems associated with determining the evaluation of territorial organization of power. The analysis model and international experience optimum organization of local governments.

Key words: local government, model, performance, service, classification, foreign experience.

Розбудова України як незалежної, суверенної, демократичної, правової та соціальної держави неможлива без формування та організації ефективного механізму державного управління. Адже тільки своя власна система органів влади забезпечує реальний суверенітет нації на території. Одним з найголовніших елементів цієї системи є територіальна організація влади. Саме вона забезпечує здійснення управлінського впливу держави на всій території країни.

Таким чином, у сучасних умовах з надзвичайною актуальністю постає проблема оптимальної організації територіальної організації влади в Україні. Трактування державного управління як послуги населенню розширює його методологічну базу та дозволяє застосовувати для вирішення багатьох проблем деякі методи, розроблені та розповсюджені у сфері послуг. Однією з таких методологій є стратегічне планування – технологія, що стала наслідком поширення методів, сформованих і розроблених у бізнесі та комерції, на сферу публічного врядування.

На сьогодні існує значна кількість наукових праць, присвячених різним аспектам розвитку місцевого самоврядування, аналізу світових моделей місцевого самоврядування. Управлінські проблеми “міста”, система організації влади в місті є предметом багатьох досліджень, зокрема ключові питання розглядаються в працях: В. Авер’янова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, О. Бойко-Бойчука, В. Вакуленка, В. Дорофійенка, В. Куйбіди, С. Саханенка, В. Тертички, Ю. Шарова та ін.

Науковці-теоретики на мають єдиної думки щодо класифікації моделей територіальної організації влади. Різні автори пропонують різні варіанти цієї класифікації від двох до чотирьох, не існує єдності навіть щодо назви цих моделей. У максимально широкому варіанті класифікації мають місце такі моделі територіальної організації влади:

- англо-саксонська (англо-американська);
- континентально-європейська (французька, європейська, романо-германська);
- іберійська (латино-американська);
- радянська.

Метою статті є аналіз і розгляд зарубіжного досвіду побудови ефективних моделей територіальної організації влади.

Детальний розгляд дозволяє стверджувати, що латино-американська модель насправді є варіацією континентально-європейської моделі, а радянська влада є втіленням принципів англо-саксонської моделі.

Ця система склалася історично: свого часу монарх поступово віддавав владу у двох напрямках: у центрі – представницькому органу (парламенту, яким формувався уряд) та на місцях – органам самоврядування. Унаслідок цього утворилися дві формально незалежні одна від одної системи: центральні органи державної влади та місцеве самоврядування. Потім цю модель територіальної організації влади запровадили й демократичні країни, переважно федеративні. Зараз ця модель має місце переважно в англо-саксонських країнах – Сполученому Королівстві, Сполучених Штатах, Канаді, Австралії та ін. З певними особливостями ця модель реалізована в Російській Федерації.

Зовсім інша концепція континентально-європейської (французької) моделі територіальної організації влади. Вона базується на поєднанні безпосереднього державного управління на місцях та місцевого самоврядування. У країнах, що мають таку модель територіальної організації влади, на місцях присутні представники центральних органів державної влади загальної компетенції (у Франції – префектури, в Україні – місцеві державні адміністрації).

В Україні питання впровадження критеріїв оцінки та їх використання на кожному етапі розробки та прийняття управлінських рішень знаходиться ще на стадії розробки.

У той же час в Україні ще майже немає праць з комплексного дослідження зазначеного питання та розроблення пропозицій, конкретних рекомендацій щодо застосування та впровадження в країні певного набору критеріїв оцінки ефективності діяльності органів місцевої влади та якості послуг, що ними надаються. Хоча в Україні вже є розуміння щодо необхідності розробки та використання зазначених критеріїв як необхідної складової підвищення якості послуг і діяльності влади в цілому.

У США Федеральний уряд і більш ніж тридцять штатів мають законодавчо затверджені виконавчі критерії для своїх департаментів і муніципалітетів. Цей процес стає все більш динамічним у визначенні та уточненні критеріїв, оцінки їхньої відповідності, як інтересам муніципалітетів, так і громадськості.

При оцінці ефективності діяльності органів місцевої (і не тільки) влади використовуються такі поняття, як ефективність і продуктивність.

Продуктивність направлена на оцінку кількості ресурсів, що використовуються для надання даних послуг. Критерії продуктивності, звичайно, виражаються як частина затрат – поточні затрати, наприклад, у тоннах, при переробці сміття.

Ефективність направлена на оцінку рівня надання послуг, який має визначатися за очікуваними результатами. Це сприяє зосередженню уваги на кінцевих результатах з урахуванням якості надання послуги і її впливу на рівень життя на даній території.

Два такі оціночні критерії, як ефективність і продуктивність необхідні для забезпечення збалансованого підходу до самого процесу надання послуг. Із вказаними двома критеріями в багатьох країнах застосовується ще декілька різних технологій, що використовуються для поліпшення діяльності органів влади в цілому.

Порівняння результатів роботи різних органів влади. Така технологія здійснюється за конкретними даними та має важливе значення. Це дає можливість зрозуміти, чому окремі органи влади можуть досягати високого рівня продуктивності та ефективності, добиватися кращих результатів, а інші – ні. Обмін результатами є корисним як для платників податків, так і для представників влади.

Заплановане порівняно з реальним. Це досить простий і корисний метод аналізу результатів, застосування якого передбачає визначення для органів влади конкретних цілей діяльності.

Часові тенденції. Це ще одна цінна аналітична технологія. Діяльність місцевих органів влади зазвичай щороку суттєво не змінюється. Зміни відбуваються поступово, як позитивні, так і негативні, але в результаті невеликі зміни можуть стати тенденцією, тому органи влади мають збирати, відслідковувати і вивчати результати своєї діяльності протягом декількох років для того, щоб не опинитись у неконтрольованій ситуації.

На сьогодні досить гострою є проблема територіального устрою України. Оскільки диспропорції, що виникли в період існування колишнього Радянського Союзу, після отримання Україною незалежності тільки загострюються. Допоки ще не створено ефективного механізму розподілу і перерозподілу фінансових ресурсів, а тому вітчизняна економіка функціонує нерационально.

Європейські країни накопичили значний досвід щодо територіальної організації. З огляду на це необхідно його ретельно вивчити і знайти можливі шляхи застосування у вітчизняних умовах. Україна докладає значних зусиль в напрямку вступу до Європейського Союзу (ЄС). З огляду на це процес наближення національного законодавства з питань регіональної політики до стандартів Європейського Союзу (ЄС) передбачає певні заходи, серед яких – перехід до європейської територіальної структури, що передбачає проведення в Україні адміністративно-територіальної реформи.

Ефективність роботи системи органів виконавчої влади на місцевому рівні значною мірою детермінується досконалістю горизонтальних відносин у сфері управління між органами різних організаційно-правових статусів. У відносинах місцевих державних адміністрацій і територіальних підрозділів державних органів виконавчої влади мають місце координаційні, субординаційні зв'язки. Особливого значення для вдосконалення системи державного управління на територіальному рівні набувають реординаційні зв'язки, що пов'язані з функціями контролю, узгодження рішень і програм, налагодження ефективного зворотного зв'язку між суб'єктами управління нижчого і вищого рівнів.

Узагальнюючи та систематизуючи результати досліджень сутності поняття “місцеве управління”, Л. Михайлишин виокремила такі альтернативні підходи, зокрема функцію, яку здійснюють органи: місцевого самоврядування; державної виконавчої влади; місцевого самоврядування та виконавчої влади на місцевому рівні. Розглядаючи публічну владу на місцевому рівні як елемент системи управління державою і вдосконалюючи зміст цього поняття, трактує його як

складний механізм, який охоплює діяльність органів місцевого самоврядування або місцевих органів державної виконавчої влади на певній території та є складовою частиною державного механізму управління. Розкриваючи зміст цієї діяльності, місцеве управління можна детермінувати як діяльність щодо вирішення суспільно-корисних питань у межах адміністративно-територіальної одиниці тими суб'єктами влади, до компетенції яких ці питання належать відповідно до чинного законодавства [5].

Дослідниця проаналізувала конституційні засади місцевого управління в країнах з англо-саксонською (США, Великобританія), континентальною (Франція, Італія, Польща) та змішаною (ФРН, Японія) моделями організації місцевого управління, адміністративно-територіальний устрій цих країн, організацію системи місцевого управління, її фінансове забезпечення та контроль за діяльністю місцевих владних інституцій. Здійснила також аналіз конституційних засад організації системи місцевого управління, у результаті чого було встановлено, що в конституціях зарубіжних країн цим питанням здебільшого присвячено окремий розділ, невеликий за обсягом, де визначено загальні принципи її організації, зокрема: прямо проголошується автономія, незалежність органів місцевого самоврядування, їх право захищати свої інтереси в судовому порядку. Поширеним є положення про делегування повноважень органів державної влади органам місцевого самоврядування та здійснення контролю за їх діяльністю [Там же].

Тобто держава може втручатись у діяльність органів місцевого самоврядування за умови, що таке втручання необхідне для захисту законності та у спосіб, визначений законом. Також було з'ясовано, що адміністративно-територіальний устрій вказаних країн є, зазвичай, трирівневим (США, ФРН, Італія, Польща). Великобританія та Японія мають два рівні адміністративно-територіальних одиниць, а Франція – п'ять рівнів, але лише на трьох із них створюються органи місцевого управління.

Окрім того, зважаючи на історичні, соціальні та територіальні особливості країни, можуть утворюватися адміністративно-територіальні одиниці з особливим статусом. Аналізуючи процеси реформування адміністративно-територіального устрою зарубіжних країн, варто зазначити основні тенденції: укрупнення адміністративно-територіальних одиниць низового рівня; запровадження чи підсилення ролі проміжного рівня місцевого управління; державна політика щодо об'єднання територіальних громад [Там же].

Існують і принципово інші класифікації моделей здійснення публічної влади на місцях. Так, Р. Драго виділяє чотири типи місцевого управління – федералізм, самоврядування, децентралізацію та централізацію. Підставою для класифікації в цьому разі є міра автономії місцевих колективів і визнання так званих “місцевих свобод” [2].

Типологія моделей здійснення управління і самоврядування в місті поєднує та уточнює ці класифікації, принаймні щодо міської організації влади. Таким чином, світовий досвід демонструє наявність трьох типів моделей здійснення управління і

самоврядування в місті – централізованої, децентралізованої та змішаної (дуалістичної). Централізована модель міського управління в чистому вигляді застосовується у французьких містах (Париж, Ліон і Марсель), які водночас мають статус департаменту й одиниці місцевого самоврядування – комуни [3].

Зокрема Паризькою комуною управляє муніципальна рада (Рада Парижу). Територію міста поділено на 20 округів, що мають власні виборні ради, повноваження яких обмежені. У тому випадку, коли рада збирається як орган комуни, на неї поширюються норми, що застосовуються до муніципальних рад, а коли вона діє як орган департаменту, її діяльність регламентується положеннями, що застосовуються до генеральних рад департаментів.

Типовим прикладом децентралізованої моделі міського управління є система міської влади міста Лондона [1]. Це класична англосаксонська модель місцевого самоврядування, для якої характерною є відсутність на місцях повноважних представників державної влади, здійснення муніципальними органами лише тих повноважень, які прямо передбачені законом, і широке використання громадських основ у діяльності місцевих структур.

Керівництво містом здійснюється єдиним органом – Радою Великого Лондона, яка координує діяльність у сфері стратегічного планування, землекористування, житлової та транспортної політики в масштабах всієї агломерації. У Лондоні органи місцевого самоврядування не мають конституційного статусу; центр не здійснює всеосяжних контрольних функцій, його власні служби на місцях на постійній основі не переплетені з органами місцевого самоврядування, це два різних рівня; децентралізація управління в Лондоні, наділення значною самостійністю та широким колом повноважень в управлінні місцевими справами районів поєднується з розвитком багатоманітних горизонтальних зв'язків та об'єднань районів.

Також світовій практиці відомі численні змішані моделі. Наведемо як приклади адміністративно-владну організацію Берліна і Москви.

Берлін є водночас однією з федеральних земель Німеччини і містом. Конституція міста виключає створення окремих (державних і муніципальних) структур [4]. Органи влади міста – Збори народних представників, Уряд, Правлячий бургомістр і Адміністрація Берліна – виконують водночас як державні функції земель Германії, так і муніципальні повноваження – функції общин земель. Головна міська адміністрація складається з окремих управлінь і Сенату, який уповноважений вирішувати питання, що, виходячи зі своєї специфіки, потребують єдиного підходу (виключне ведення), і питання контролю за виконанням повноважень, що делеговані районам.

Москва після територіального поділу 1991 р. складається з 10 адміністративних округів з чисельністю мешканців близько мільйона осіб у кожному. За чисельністю жителів округи наближаються до великого міста, мегаполісу з його проблемою забезпечення ефективного управління соціально-економічними процесами. Але основною територіальною одиницею є райони, яких у Москві 125, а в кожному мешкає 50 – 80 тис. жителів.

Діяльність владних інститутів міста регламентується Статутом міста і законом Москви про територіальний поділ. На загальноміському рівні виконавчим органом міського самоврядування є міська адміністрація, яку очолює мер міста і віце-мер, які обираються через прямі вибори строком на чотири роки. Мер безпосередньо або через органи державної адміністрації вирішує питання соціально-економічного життя міста, здійснює управління міським господарством, виконує інші виконавчо-розпорядчі функції з питань своєї компетенції. Він має право скасувати своїм розпорядженням будь-який правовий акт міської адміністрації або адміністрації району.

Органами влади районів є районні Управи, що складаються з районних Зборів, члени яких – радники – обираються населенням, і адміністрації районів. Районні Управи мають статус територіального відділення міської адміністрації як виконавчого органу міського самоврядування. Голова Управи обирається радниками районних Зборів за поданням мера [6].

Вивчаючи зарубіжний досвід, можна виділити окремі держави, схожі на Україну за соціальними, географічними чи історичними ознаками, скористатися їхніми методами і формами організації публічної влади як в центрі, так і на місцях. Це дасть змогу уникнути помилок і швидше пройти шлях до ефективної системи територіальної організації влади.

Демократичні перетворення, що відбуваються в Україні, об'єктивно обумовлюють потребу подальших конституційних змін, які перетворять органи самоврядування на політично відповідальні владно спроможні самодостатні інститути, що будуть займатись ефективним вирішенням місцевих проблем відповідно до закріплених за ними сфер впливу.

Література:

1. *Гарнер Д.* Великобритания. Центральное и местное управление / Д. Гарнер ; [пер. с англ.]. – М. : Прогресс, 1984. – 376 с.
2. *Драго Р.* Административная наука / Р. Драго. – М. : Прогресс, 1982. – 244 с.
3. *Європейська хартія міст // Міське самоврядування в Україні (муніципальне право) : [навч. посіб.] / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний]. – К. : Атіка, 2000. – С. 70–82.*
4. *Зубарева О. В.* Досвід формування регіональної політики у ФРН / О. В. Зубарева // Зб. наук. праць. – Львів : Ін-т регіональних досліджень, 1998. – Ч. 1. – С. 194–200.
5. *Михайлишин Л. Р.* Удосконалення системи місцевого управління в Україні з використанням зарубіжного досвіду : автореф. дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / Л. Р. Михайлишин. – Л., 2008. – 20 с.
6. *Петров А. В.* Проблемы самоуправления в Москве / А. В. Петров // Самоуправление в Москве. Правительство – город – люди. – 1996. – № 14 (63). – С. 51–55.

Надійшла до редколегії 08.11.2013 р.

УДК 332.14:339.923

Л. В. ПАЯНОВА, А. Ю. СТРИЖАКОВА

ТЕНДЕНЦІЇ РЕГІОНАЛІЗАЦІЇ В КРАЇНАХ ЄС ЯК ФАКТОР МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ РЕГІОНАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Проаналізовано специфіку функціонування регіональної політики в європейських країнах та виділено основні тенденції розвитку цієї діяльності як позитивного досвіду для української державної політики у сфері регіонального співробітництва.

Ключові слова: Регіональна політика, міжрегіональне співробітництво, транскордонне співробітництво.

Background research due to the need to analyze the specific operation of regional policy in Europe and to highlight the main trends in the development of this activity as a positive experience for the Ukrainian state policy in the field of regional cooperation.

Key words: Regional policy, interregional cooperation, cross-border cooperation.

Співробітництво з ЄС посідає особливе місце в системі пріоритетів України в зовнішній політиці. Європейське спрямування нашої держави відкриває нові перспективи співробітництва з розвиненими країнами континенту, надає можливості економічного розвитку, зміцнення позицій України у світовій системі міжнародних відносин.

Огляд останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що науковці активно вивчають проблеми стосовно регіональної політики, досліджують досвід різних держав, зокрема регіональної політики ЄС. У монографії Л. Прокопенко визначено стан і шляхи подальшого вдосконалення регіонального співробітництва України та країн Європейського Союзу в контексті європейської інтеграції, запропоновано відповідні механізми підвищення якості співробітництва. І. Софіщенко розглядає особливості сучасного етапу та можливості для територіальних адміністративних одиниць Співробітництво Україна – ЄС. А. Балян здійснює теоретичні дослідження перспектив міжрегіонального транскордонного співробітництва України за умов розширення ЄС, але невіршеними й досі залишаються питання стосовно розвитку української регіональної політики, а саме, які принципи цієї діяльності будуть ефективними для розвитку міжрегіонального та транскордонного співробітництва.

Мета статті – дослідити тенденції регіоналізації в країнах Європейського Союзу як фактор модернізації державної регіональної політики України.

Розмаїття регіонів сучасної України маємо сприймати як одну з головних геополітичних переваг нашої держави в нинішньому глобальному світі. Чи зможе Україна використати цю перевагу в подальшому, залежить від того, наскільки ефективною і збалансованою буде державна регіональна політика.

Сучасний глобальний світ можна уявити як трирівневу структуру – сукупність суб-, мезо-, і макрорегіонів, а поняття “регіон” виступає як базовий елемент цієї трирівневої системи глобального світу.

Сьогодні у світі спостерігається дві тенденції. Перша – інтенсивні інтеграційні процеси, об’єднання країн у регіональні системи і складання макрорегіонів. Це призвело до появи таких термінів, як “фрагментація світу”, “территоризація світу”, “блокова стратегія”. Структура глобального світу уявляється як сукупність макрорегіонів (полюсів, центрів сили і макрорегіональних систем). Провідні макрорегіону (Євросоюз, АТР, “Південний конус”) спільно зі світовою державою – США є основними двигунами глобалізації, різного ступеня втягування в орбіту свого впливу решта держави. На зміну Вестфальської системи світу приходять макрорегіональні поліцентричності або багаторівнева ієрархічна структура.

Друга тенденція простежується у зміні ролі історично сформованих регіонів всередині більшості країн світу, коли ці регіони стають самостійними суб’єктами міжнародних економічних відносин або навіть виступають на міжнародній арені або в спорті, як Шотландія, Уельс, під власними прапорами.

Макрорегіональні системи глобального світу доповнюються системами субрегіонів всередині держав, а процес регіоналізації відповідно мають два рівні: макрорегіоналізація і мікро- або субрегіоналізація [1].

Отже, для стабільного розвитку суспільства та ефективного розвитку держави необхідно забезпечити баланс загальнодержавних інтересів інтересами регіонів і територіальних громад, ґрунтуючись на принципах унітарності держави та цілісності його території. Повинно бути досягнуто оптимальне співвідношення децентралізації і централізації влади, забезпечено збалансованість соціально-економічного розвитку регіонів, враховано їхні історичні, економічні, екологічні, географічні і демографічні особливості, етнічні та культурні традиції.

Необхідно звернутися до самого поняття регіональної політики – це сукупність регіональних рішень і дій, що відносяться до якого-небудь економіко-географічного району держави. Вона передбачає створення ефективно діючої системи влади та управління в центрі і в регіонах, її фінансово-економічне та нормативно-правове забезпечення на основі оптимального поєднання загальнодержавних, регіональних і місцевих інтересів.

На думку зарубіжних учених регіональна політика – це сукупність ідей, принципів, завдань, намірів і дій, які реалізуються державою для досягнення і збереження певного просторового соціально-економічної рівноваги країни з урахуванням дотримання загальнонаціональних, власне регіональних і місцевих інтересів.

Аналіз європейської практики здійснення регіональної політики окремою державою свідчить, що її базовими цілями є, по-перше, створення та посилення єдиного економічного простору та забезпечення економічних, соціальних, правових та організаційних основ державності; по-друге, відносне вирівнювання умов соціально-економічного розвитку регіонів; по-третє, пріоритетний розвиток регіонів, що мають важливе стратегічне значення для держави; по-четверте, максимальне використання природно-ресурсних особливостей регіонів; по-п'яте, екологізація регіонального природокористування, комплексний екологічний захист регіонів. Поєднання цілей регіональної політики з іншими пріоритетами в єдину державну стратегію – мета кожної демократичної держави. Україні потрібно використати досвід регіонального управління країн ЄС, де було знайдено найоптимальніший шлях подолання економічних протиріч та проблем [6, с. 20].

Згідно Декларацією з регіоналізму, прийнятою Асамблеєю регіонів Європи, виділяються європейські регіони, транскордонні і проблемні регіони. Європейський регіон є територіальним утворенням, що безпосередньо передуює рівню держави. Регіон має уряд з відповідними політичними повноваженнями. Конституція (закон) держави гарантує регіону автономію, ідентичність, повноваження і форму устрою. Регіон має власну Конституцію (закон) або статут автономії, і зміну його статусу не можна бути проводити без його участі. Залежно від історичних, політичних, соціальних і культурних особливостей регіон може володіти різним статусом. Регіон висловлює власну політичну ідентичність і обирає той тип устрою, який він сам віддає перевагу.

Транскордонний регіон (єврорегіон) – європейський регіон, що включає прикордонні територіальні громади двох або декількох держав, що володіє консолідованим бюджетом і спільними програмами в галузі економіки, транспорту, культури, науки, освіти та екології.

Регіон-донор – територіальна громада, що відрізняється суттєвим внеском до державного бюджету. Слаборозвинені, кризові промислові, сільськогосподарські й слабо заселені райони в країнах Європейського Союзу отримують статус проблемних (депресивних) регіонів, чий внесок до державного бюджету нижче одержуваних дотацій. Слаборозвинені регіони виділяються на підставі душевого ВВП, який повинен бути не вище 75 % середньоєвропейського рівня. У депресивних промислових районах рівень безробіття повинен у два рази перевершувати середньоєвропейський рівень.

Регіональний розвиток означає позитивні зміни територіальної структури, а регіональна деградація – руйнування або зниження сформованого рівня територіальної організації. В економічному відношенні розрізняються регіони-донори і депресивні регіони.

Таким чином, регіональне співробітництво – це багатостороннє співробітництво в галузі політики, економіки, транспорту та зв'язку, культури,

екології та інших напрямках на різних рівнях територіальної ієрархії. Розрізняються міжрегіональне, субрегіональне та транскордонне співробітництво [3, с. 12].

Сама інституціональна будова ЄС передбачала вирішення проблем управління між різними рівнями, зокрема між наднаціональним і національним рівнями. Згідно з концепцією багаторівневого управління (multi-level governance, MLG), “Європейський Союз – це політичне утворення, в якому влада розподілена між різними рівнями управління і серед акторів, а між секторами існують суттєві відмінності в методах прийняття рішень” [5].

Процес європейської інтеграції поступово перетворив донедавна периферійні області держав на області-перехрестя. Будучи довгий час ізольованими і маргінальними, ці області стають відтепер стратегічними, де місцевим співтовариствам відводиться важлива роль.

З ініціативи Ради Європи було розроблено проект конвенції, спрямованої на створення сприятливих умов для співпраці територіальних громад або влад в Європі. Європейська рамкова конвенція про транскордонне співробітництво між територіальними громадами або владами була підписана 21 травня 1980 р. у Мадриді та була доповнена 9 листопада 1995 р. додатковим протоколом від 4 і 5 травня 1998 р. протоколом № 2.

Конвенція має на меті “полегшити і надати імпульс розвитку прикордонного співробітництва”. Рух у цьому напрямку вплинув на законодавство держав. Так, у Франції, відповідно до закону від 2 березня 1982 р. “Регіональна рада може за згодою Уряду приймати рішення про налагодження з метою консультацій, а також в рамках прикордонного співробітництва, регулярних контактів із зарубіжними спільнотами, що межують з регіоном”.

Якщо звернутися до історичних даних, то прикордонне співробітництво отримало значний розвиток після 1980 р. Більше 20 держав ратифікували Конвенцію, помітно зросла кількість угод про співпрацю, укладених територіальними громадами. Додатковий протокол спирається на цей досвід. Він “надає випробувані досвідом юридичні інструменти, уніфікує фундаментальні принципи прикордонного співробітництва”. Він доповнює Рамкову Конвенцію в двох важливих галузях, що стосуються юридичної сили угод про співпрацю і створення органів співробітництва [5].

Новітня історія Європи демонструє, наскільки потужно розвиток зв’язків між регіонами у другій половині XX ст. сприяв інтеграційним процесам, кінцевим результатом яких стало утворення ЄС. Особливо з 1980-х рр. регіональний розвиток набуває особливої уваги в загальноєвропейській політиці (1985 р. – прийняття Європейської хартії місцевого самоврядування).

Взаємозалежність Союзу – як політична, так і економічна – та його сусідів вже стає реальністю. Запровадження євро як важливої міжнародної валюти створило нові можливості для активізації економічних відносин. Більша географічна близькість означає, що розширений ЄС та країни, які стануть його

сусідами, будуть однаково зацікавлені у продовженні діяльності, спрямованої на сприяння транснаціональним торговим та інвестиційним потокам, і, що є ще важливішим, матимуть спільну зацікавленість щодо співпраці в подоланні транскордонних загроз – від тероризму до забруднень, що переносяться повітрям. Країни, що матимуть спільний кордон з ЄС, є його основними партнерами в забезпеченні збільшення обсягів виробництва, економічного зростання та збільшення обсягів зовнішньої торгівлі, у створенні широкої зони політичної стабільності та верховенства права, а також у сприянні обміну людським капіталом, ідеями, знаннями та культурними цінностями.

Транскордонне співробітництво в контексті реалізації політики ЄС у межах Євросоюзу здійснюється в рамках Ініціативи ЄС – INTERREG. INTERREG III є самим значним проектом Співтовариства, який перерозподіляє 4,875 млрд євро. Програма INTERREG поділяється на три основні частини, які відрізняються в основному за сферою своєї діяльності. У рамках INTERREG підтримуються такі види співпраці територій ЄС: транскордонне співробітництво (напрямок INTERREG IIIA), яке підтримує інтегрований просторовий розвиток прикордонних регіонів ЄС; транснаціональне співробітництво (напрямок INTERREG IIIB), яке підтримує транснаціональні кооперації, сприяння інтеграції та збалансованому розвитку всієї території Євросоюзу; міжрегіональне співробітництво (напрямок INTERREG IIIC) – сприяння вирішенню проблем регіонів, які не є суміжними з географічної точки зору, однак мають подібні проблеми соціально-економічного характеру, які можна вирішити за допомогою обміну досвідом [7].

Регіональна політика ЄС базується на таких принципах:

- принцип концентрації вимірів регіональної політики ЄС навколо пріоритетних регіональних напрямів окремих держав – членів ЄС (зважаючи на значні розбіжності розвитку європейських регіонів);
- принцип партнерства: максимальне зближення можливостей Європейської Комісії та органів влади на національному, регіональному та місцевому рівнях при підготовці та впровадженню рішень;
- принцип програмування: кожна програма на конкретному рівні прийняття рішень максимально узгоджена з іншими окремими програмами;
- принцип комплексності: передбачає фінансування з фондів ЄС завжди разом з витратами національних урядів.

Слід зазначити, що країни Європейського Союзу приділяють велику увагу розвитку міжрегіонального співробітництва і на фінансування проектів міжрегіонального співробітництва йде 0,5 % коштів Європейського фонду регіонального розвитку.

Методологія європейської регіональної політики ґрунтується на чотирьох основних компонентах: теорії розміщення, урбаністичному плануванні, факторі мобільності та теорії міжнародної інтеграції. Отже, регіональне співробітництво в ЄС тісно пов'язане з регіональною політикою Союзу [6, с. 20].

Характерними рисами процесів політики ЄС є [7]:

1. Компроміси і домовленості. Багатоманітність конкуруючих інтересів держав-членів разом з природою системи прийняті рішень в ЄС, означають, що успішне вироблення європейської політики часто дуже сильно залежить від готовності ключових гравців, особливо національний уряд, до досягнення компромісу.

2. Міжінституційне співробітництво. Досить часто для політичних процесів ЄС характерні розбіжності, суперечки та дискусії між інститутами.

Труднощі у здійсненні радикальних змін. Як наслідок прихильності до компромісів, процеси вироблення політики та прийняття рішень в ЄС досить часто демонструють стратегію поступово досягнення бажаного результату та прирісний (інкрементальний) підхід.

3. Тактичне маневрування. Маневрування, шахрайство та крутість є загальними характеристиками політичних процесів.

4. Змінні швидкості. Процеси, що відбуваються в ЄС часто піддають критиці за громіздкість і повільність.

Щодо ситуації в нашій державі, то поступова реалізація євроінтеграційних намірів, що останнім часом набирає обертів в Україні, глобалізація і пов'язані з нею нові реалії змушують нас прискорити реформування системи регіонального управління.

Такі перетворення вимагають докорінно переглянути принципи існуючих відносин між центром і регіонами, а також міжрегіональних відносин. Справа в тому, що в економічному і політичному розвитку Україна рухалася уперед, наслідуючи ліберальну систему цінностей, при цьому принципи регіонального управління залишалися незмінними з радянських часів. Наслідком цього стала надто висока зарегульованість у відносинах держави із власними територіями та певна ізольованість регіонів один від одного.

Усе це призводить до нерівномірного розвитку регіонів, створює суттєві перепони для міжрегіональної співпраці, що негативно впливає на розвиток самої держави та її територій, пригнічує ініціативу громад на місцях. Але ж саме регіони вважаються основою збереження етнічних традицій і культурного розмаїття і безпосередньо в країнах, і в цілому на Європейському континенті.

Правова основа співробітництва між Україною та ЄС у сфері регіонального розвитку, регіонального та транскордонного співробітництва закладена положеннями статті 70 Угоди про партнерство і співробітництво (УПС) та розділів 2.2 “Економічні та соціальні реформи та розвиток” та 2.6 “Міжлюдські контакти” [8]:

– надання Україні з 1 січня 1993 р. переваг Генералізованої схеми преференцій;

– затвердження Стратегії ЄС щодо України у квітні 1994 р.;

– прийняття “Спільної позиції щодо України” 28 листопада 1994 р.;

– прийняття “Декларації Європейського Союзу стосовно України” у травні 1996 р.;

– заява ЄС про визнання за Україною статусу країни з перехідною економікою у червні 1996 р.;

– прийняття Радою Міністрів ЄС 6 грудня 1996 р. Плану дій щодо України.

У даний час завдання регіональної політики передбачають таке: по-перше, запровадження механізму стимулювання соціального та економічного розвитку депресивних територій, по-друге, розширення прав регіонів у вирішенні завдань ринкових перетворень, соціальної політики, підвищенні рівня відрахувань з державного бюджету місцевим бюджетом, розширенні прав регіонів в управлінні державною власністю; у третьому, введення єдиних соціальних стандартів і дієвих механізмів соціального захисту населення незалежно від економічних можливостей населення, та ін.

Також можна виділити основні принципи, що ведуть до подолання істотних відмінностей у рівні соціально-економічного розвитку регіонів такі:

– децентралізацію функцій виконавчої влади, делегування регіонам значної їх частини;

– збалансування повноважень між центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого управління, розробка ефективного механізму контролю над виконанням ними делегованих повноважень;

– зміцнення місцевих фінансів, закінчення процесу формування власності територіальних громад, стимулювання розвитку регіонального міжнародного співробітництва;

– введення механізмів надання депресивним регіонам державної підтримки та стимулювання соціально-економічного розвитку.

Стосовно транскордонного співробітництва як інноваційного інструменту в реалізації державної регіональної політики Г. Щерба зазначає, що метою підтримки та розвитку є доцільним внести такі пропозиції [5]:

– продовжити розвиток національного законодавства з питань транскордонного співробітництва в контексті реалізації реформи місцевого самоврядування в Україні;

– завершити процес утворення єврорегіонів по всьому периметру державного кордону України;

– у рамках реалізації державної політики транскордонного співробітництва та розвитку єврорегіонів впроваджувати стандарти гарного самоврядування на місцевому та регіональному рівнях, формувати інститути громадянського суспільства, розвиток демократії у транскордонних просторах за участю регіонів України.

У цілому державна регіональна політика України повинна базуватися на таких основних принципах: пріоритет загальнонаціональних інтересів, урахування особливостей регіонів, забезпечення всіх регіонах однакових умов розвитку, забезпечення законності та стабільності в розподілі повноважень між центром і

регіонами, ресурсне забезпечення проведення державної регіональної політики, створення системи регіонального управління, яка відповідає державній регіональній політиці.

Історичний досвід показує, що навіть держави, які досягли високих вершин економічного, політичного і культурного розвитку, в якості союзників воліли мати країни, що мають спільні з ними історичні, соціокультурні та цивілізаційні корені, які в концентрованій формі виражені в ідентичних духовних цінностях та ідеях.

Модернізація сучасного суспільства відображає тенденції розвитку в економічній, політичній, інформаційній, соціокультурній сферах на сучасному етапі світової історії.

Отже, модернізація регіональної політики, а саме міжрегіонального та транскордонного співробітництва передбачає вивчення позитивного досвіду інших держав, їх історії та сучасний стан цієї діяльності, а також використання її можливостей у різних галузях суспільного життя.

Література:

1. *Баян А. В.* Міжрегіональне транскордонне співробітництво України та Угорщини в умовах розширення Європейського Союзу (питання методології, методів та практики) : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.10.01 / А. В. Баян. – Л., 2006. – 36 с.
2. *Грицяк І. А.* Врядкування на регіональному рівні в умовах європейської інтеграції / І. А. Грицяк // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 144–149.
3. *Дергачёв В. А.* Регионоведение / В. А. Дергачёв, Л. Б. Вардомский. – 2-е изд. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 519 с.
4. *Леонова О. Г.* Политическое регионоведение. Политическая регионалистика / О. Г. Леонова // Социально-гуманитарные знания. – 2012. – № 3. – С. 124–134.
5. *Панова В.* Парадигма “нового регіоналізму” в Європейському Союзі / В. Панова // Віче. – 2008. – № 13-14. – С. 47–49.
6. *Прокопенко Л. Л.* Розвиток регіонального співробітництва України в контексті європейської інтеграції : монографія / Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва ; за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – 132 с.
7. Теорія та практика європейського врядування : навч. посіб. / [Л. Л. Прокопенко, О. М. Рудік, І. Д. Шумляєва, Н. М. Рудік]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2009. – 216 с.
8. *Шевчук Б.* Концептуальні основи європейського врядування / Б. Шевчук // Збірник наукових праць. – 2012. – Вип. 30 “Ефективність державного управління”.

Надійшла до редколегії 05.02.2014 р.

УДК 355.58. 477.61

Д. Ю. ПОЛКОВНИЧЕНКО

КЛАСИФІКАЦІЯ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ: ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКИЙ ПІДХІД

Розглянуто види класифікацій надзвичайних ситуацій залежно від вибору різних ознак, приділено увагу класифікації надзвичайних ситуацій з точки зору державного управління.

Ключові слова: надзвичайна ситуація, класифікація, державне управління.

The types of classifications of emergencies according to the choice of various features are analyzed; the classification of emergencies in the context of public administration is analyzed.

Key words: emergency, classification, public management.

Система захисту населення, довкілля, об'єктів соціального та виробничого призначення від надзвичайних ситуацій (НС) техногенного і природного характеру покликана забезпечити таке: інформування та оповіщення населення в разі виникнення НС; спостереження за потенційно небезпечними об'єктами; укриття населення в захисних спорудах у разі необхідності; проведення евакуаційних заходів в умовах, що їх потребують; проведення інженерного захисту під час проектування та експлуатації споруд; забезпечення медичного, біологічного, радіаційного та хімічного захисту. Вибір заходів із попередження НС та прийняття ефективних управлінських рішень під час ліквідації НС та їх наслідків багато в чому залежить від прийнятої в країні класифікації НС.

Надзвичайні ситуації природного і техногенного характеру і ті природні і техногенні лиха, що їх викликають, класифікуються за різними ознаками, що описують ці явища за характерними ознаками їх природи та властивостей.

Дослідження щодо класифікації надзвичайних ситуацій, зокрема з точки зору державного управління викладено в роботах таких учених, як І. Бертон, Е. Велан, Г. Кан, Р. Кейтс, Б. Порфір'єв, Дж. Уайт.

Мета статті – визначити принципи класифікації надзвичайних ситуацій та детально розглянути з точки зору державного управління ті види класифікацій, що спираються на вплив надзвичайних ситуацій на соціальний стан населення і економічний стан території.

Для практичних потреб загальну класифікацію надзвичайних ситуацій, як правило, здійснюють за типами надзвичайних подій, що лежать в їх основі, а також за найважливішими показниками їх прояву. Окрім основної ознаки при проведенні класифікації нерідко використовують ознаки приналежності, причинності і масштабу.

Ключем до побудови будь-якої класифікації є вибір основи – однієї або декількох ознак, за якими групуються процеси або явища, що вивчаються. В якості теоретичної бази і одночасно відправної точки типологічного аналізу надзвичайних ситуацій можна розглянути положення про те, що історія людства – це історія взаємодії природи і суспільства, а також історія відносин усередині нього, тобто громадських відносин.

Виходячи з цієї методологічної передумови, можна виділити дві групи протиріч: між природою і суспільством та усередині суспільства (між соціальними спільнотами). У силу об'єктивних причин людина залежить від природи і законів її розвитку. З точки зору аналізу надзвичайних ситуацій важливо виділити дві сторони такої залежності:

1) об'єктивно обумовлену, що пов'язана з неможливістю для людини (суспільства в цілому) управляти силами природи, і це наочно проявляється відносно стихійних лих;

2) суб'єктивно обумовлену, що викликана незнанням, порушенням або ігноруванням законів природи в процесі господарської та іншої діяльності людини. У результаті погіршується якість місця існування людини, виникають ефекти, що безпосередньо загрожують життю і здоров'ю людей (забруднення води, повітря, ґрунтів токсичними речовинами, виснаження озонового шару тощо).

У другій групі протиріч, тобто усередині суспільства, можна умовно виділити сукупність соціально-політичних, включаючи військово-політичні і соціально-економічні протиріччя на двох рівнях: міждержавному (міжнародному) і внутрішньодержавному.

Іншу сукупність протиріч складає дихотомія “технологія-суспільство”, в рамках якої відбувається зворотна дія засобів виробництва на суспільство. У даному випадку вплив техніки і технології на суспільство здійснюється безпосередньо, на відміну від того, коли він проявляється, як вплив на людину через природне середовище. Пряма і непряма дія техніки і технології на суспільство, будучи формою зворотного зв'язку в системі “суспільство – техніка – природа”, є важливою закономірністю науково-технічного прогресу, яку необхідно постійно враховувати в процесі розробки і здійснення державної науково-технічної політики.

У системі “природа – техніка – суспільство” виділяються три групи зворотних зв'язків: безпосередній вплив природи на суспільство; пряма і опосередкована дія технології на суспільство; взаємодія соціальних сил усередині суспільства як результат протидії однієї із соціальних спільнот на дію іншої сторони, що виступає в ролі ініціатора [2]. Використовуючи таке групування і розглядаючи надзвичайні ситуації як наслідок загострення протиріч в умовах відсутності або недостатньої ефективності механізму управління розвитком суспільства, можна виділити чотири класи надзвичайних ситуацій: військово-політичні і соціально-політичні конфлікти; стихійні лиха; техногенні катастрофи; надзвичайні ситуації

“комбінованого типу”, тобто ті, що мають змішану природно-технологічну (епідемії онкологічних захворювань, силікозу легенів тощо, а також зсуви, спустошення тощо), природно-соціальну (деякі психічні захворювання) природу [7]. Наведені класи надзвичайних ситуацій можуть бути підрозділені на підкласи, групи тощо.

Межі між усіма типами і класами надзвичайних ситуацій у певній мірі умовні. Деякі природні катастрофи: зсуви, спустошення, землетруси тощо, можуть мати як чисто природне, так і природно-антропогенне походження, що є особливо характерним для сучасного етапу розвитку. Те ж саме можна сказати і відносно деяких епідемічних захворювань, чия етіологія має також “комбінований” характер.

Незважаючи на простоту такого ділення, в науковій літературі, зокрема в зарубіжних роботах з аналізу ризику і глобальних проблем, досить часто не беруться до уваги деякі надзвичайні ситуації. Особливо часто це відбувається відносно соціально-політичних і військово-політичних конфліктів, які або розчиняються в контексті інституціональних проблем [4], або без будь-якої аргументації опускаються авторами.

Наприклад, відомі американські фахівці з проблем екстремальних ситуацій І. Бергон, Р. Кейтс і Дж. Уайт, аналізуючи “екстремальні географічні ситуації”, виділяють два класи таких ситуацій: природні і техногенні катастрофи [3]. Оскільки чіткого визначення поняття “екстремальна географічна ситуація” в їх роботі не дається, то такою може вважатися надзвичайна ситуація, що виникає на певній території під впливом різноманітних чинників, у тому числі соціально-політичного характеру. Тому виключення соціально-політичних конфліктів з надзвичайних ситуацій без будь-яких уточнень є методологічно неправомірним.

Походження надзвичайних ситуацій може також розглядатися з точки зору їх природності. За таким підходом усі надзвичайні ситуації можна розділити на три типи: штучного походження або антропогенні (включаючи техногенні), природного і змішаного або природно-антропогенні. Перший тип включає три класи екстремальних ситуацій: соціально-політичні конфлікти і техногенні катастрофи, другий – стихійні лиха і останній – клас надзвичайних ситуацій “комбінованого” генезису.

Дані ситуації можуть бути охарактеризовані з точки зору їх навмисності. При такому підході вся сукупність цих ситуацій розпадається на два великі типи: навмисні і ненавмисні надзвичайні ситуації. До першого типу відносяться соціально-політичні конфлікти, до другого – інші три класи (стихійні лиха, техногенні катастрофи і “комбіновані” надзвичайні ситуації).

Наступна важлива характеристика надзвичайних ситуацій – темпи їх формування (розвитку). За часом, який минає від безпосередньої причини виникнення надзвичайної ситуації до її кульмінаційної точки, усі ситуації можна розділити на “вибухові” і “плавні”. У надзвичайних ситуацій першого типу час обчислюється не просто годинами, а часто хвилинами і навіть секундами. Досить назвати стихійні лиха, деякі види технологічних катастроф (аварії на великих

енергетичних об'єктах: АЕС, ТЕС, газопроводах, а також на хімічних підприємствах). Для ситуацій “плавного” типу характерним є дуже тривалий латентний період, що іноді триває десятиліттями.

Наприклад, саме так виникла надзвичайна ситуація в 1978 р. у районі каналу Лав (м. Ніагара Фолс, США). З 1942 до 1953 рр. філією відомої нафтохімічної корпорації “Оксидентал Петроліум” проводилось поховання небезпечних відходів, що містили діоксин і ще приблизно 200 отруйних речовин. Через чверть століття вони просочилися на поверхню, потрапили у водопровідну мережу і створили загрозу для життя і здоров'я людей, які проживали в місті та навколо нього. 1 серпня 1978 р. президент США Д. Картер оголосив “національний надзвичайний стан” – населення міста було евакуйоване [6].

Ще одна важлива характеристика надзвичайних ситуацій – масштаби впливу і наслідків, що містять просторовий, соціально-екологічний і економічний (людські і матеріальні втрати, деградація екосистем) аспекти. За цією комплексною ознакою ситуації можна розділити на п'ять типів: локальні, субнаціональні, національні, регіональні і глобальні.

Локальна надзвичайна ситуація за відомих умов може перерости в національну, регіональну і глобальну. Важливо встановити конкретний тип критерію або параметр, згідно з яким ситуація, що виникла, відноситься до того або іншого типу надзвичайних ситуацій. Катастрофи у Бхопале або Чорнобилі за техніко-економічним критерієм можна віднести до локальної екстремальної ситуації, за економічним – до національної, а за соціально-політичним, маючи на увазі міжнародний резонанс, і соціально-екологічним (найбільші катастрофи за всю світову історію індустрії і енергетики) критеріям – до глобальної надзвичайної ситуації.

У короткій систематизації надзвичайних ситуацій техногенні катастрофи займають особливе місце. Це великомасштабні аварії на енергетичних (АЕС, ТЕС тощо) і промислових підприємствах, на транспорті при перевезенні небезпечних вантажів, у тому числі по трубопроводах, а також небезпечне для здоров'я і життя населення забруднення довкілля і продуктів харчування токсичними речовинами (викидами і відходами виробництва підприємств тощо), ефект яких проявляється зазвичай зі значним часовим лагом.

З точки зору природності походження техногенні катастрофи аналогічні соціально-політичним конфліктам і належать до одного типу антропогенних надзвичайних ситуацій. У той же час вони схожі на стихійні лиха і “комбіновані” надзвичайні ситуації тим, що за характером є неумисними явищами. Техногенні катастрофи знаходяться ніби у фокусі класифікаційної схеми, що обумовлено “посередницькою” функцією технології як сполучної ланки в системі продуктивних сил: між людьми, шляхом опосередкування їх виробничих відносин, а також між ними і природними продуктивними силами. Відмічені особливості техногенних катастроф зумовлюють деякі спільні з іншими класами надзвичайних ситуацій риси в їх формуванні і в управлінні ними. Це наочно проявляється при вивченні причинно-наслідкового механізму виникнення і

особливостей розвитку техногенних катастроф, основних принципів і фаз управління.

Важливою ланкою в причинно-наслідковому ланцюзі формування надзвичайних ситуацій окрім інтересів і вибору технологій є їх безпосередня причина. Безпосередніми причинами техногенних катастроф можуть бути зовнішні по відношенню до інженерної системи дії (стихійні лиха, військово-диверсійні дії тощо) та внутрішні, тобто умови і обставини, що пов'язані безпосередньо з цією системою, у тому числі технічні несправності і людський фактор. Останньому згідно зі статистикою і на думку фахівців, належить головна роль у виникненні катастрофічних аварій інженерних систем.

Ознаки навмисності, природності і причинності темпів формування надзвичайних ситуацій є різними характеристиками однієї і тієї ж комплексної основи класифікації – генезису цих ситуацій. Його характер відбиває перші три ознаки, а ознаки соціально-екологічної і економічної шкоди, просторового охоплення “утворюють” іншу, якісно відмінну комплексну основу – масштаб впливу та наслідків надзвичайної ситуації.

Однією із характеристик природної і техногенної безпеки, що широко використовується, є ризик. Ризик – це міра безпеки певних дій, що можуть призвести до негативних наслідків. Ризик може описуватися кількісно. Оцінювання ризику проводиться, як правило, в імовірнісному виді. ДСТУ 3891:99 визначає “оцінювання ризику” як ідентифікацію безпеки та можливих її джерел, дослідження механізму їх виникнення, оцінювання ймовірності виникнення ідентифікованих небезпечних подій та їх наслідків [1].

Формалізовані показники і критерії ризику дають можливість обґрунтовано судити про міру безпеки, можливі наслідки і перспективи протидії надзвичайним ситуаціям.

У фундаментальній роботі американських фахівців з аналізу ризику Р. Кейтса і К. Хоенемсера [5] для характеристики техногенного ризику пропонується скористатись дванадцятьма параметрами, що згруповані в чотири групи дескрипторів. Техногенні дескриптори включають: параметр 1.1 – умисності, що інтерпретується як міра свідомої орієнтації технології на завдання шкоди; дескриптори дії – параметри 2.1 (просторового охоплення), 2.2 (концентрації), 2.3 (стійкості чинників шкідливої дії) і 2.4 (повторюваності); дескриптори експозиції – параметри 3.1 (кількості населення, на яке впливають чинники ризику), 3.2 (лагу між початком експозиції і її наслідками). Дескриптори наслідків включають параметри: смертності – середньорічної (4.1) і максимальної (4.2), тобто найбільшої кількості жертв за одну експозицію: потенційної і фактичної загибелі інших біологічних організмів (тварин, риб, рослин і т.п.) (4.3) і так званий трансгенераційний ефект (те, як наслідки даного впливу відобразяться на майбутніх поколіннях) (4.4).

Використовуючи перелічені дескриптивні групи параметрів для усієї сукупності надзвичайних ситуацій, отримаємо таке: п'ять параметрів (2.1, 3.1, 4.1, 4.2, 4.3) описують масштаби впливу і наслідків; три параметри (2.2, 2.3, 2.4)

можуть бути використані для характеристики різних за характером генезису класів ситуацій, у тому числі параметри 2.3 і 2.4 – усіх класів, а 2.2 (концентрація) – тільки техногенних катастроф. Використання параметру умисності як техногенного дескриптора викликає серйозні сумніви.

Надзвичайні ситуації – небажаний, але неминучий супутник будь-якої господарської діяльності. Кількість і тяжкість надзвичайних ситуацій на деякій території є мірою соціально-екологічної недосконалості відповідного територіального комплексу населення і господарства (ТКНГ).

Прийнятною (умовно безпечною) величиною ризику надзвичайних ситуацій можна вважати таку, при якій усілякі втрати в ТКНГ та його природній основі не порушують стійкості ТКНГ. З цієї точки зору вимір надзвичайних ситуацій за допомогою абсолютних величин втрат є недостатнім, потрібно оцінити тяжкість надзвичайних ситуацій за мірою відновлення втрат, що були нанесені. Для оцінювання на рівні адміністративних областей, промцентрів, промвузлів представляється доцільним наступний розподіл надзвичайних ситуацій за тяжкістю:

НС-1 або найлегші. Усі втрати повністю відновлюються за термін до трьох днів. Цій категорії відповідають надзвичайні ситуації, за яких економічний збиток для ТКНГ є відносно малим, а інші види збитків не є істотними.

НС-2 або легкі чи слабкі. Усі втрати відновлюються за термін не більше року. Характер втрат той же, що і за НС-1.

НС-3 або середні. Усі втрати повністю відновлюються за нормативний термін окупності капіталовкладень, зазвичай за 5 – 7 років. Це можливо у випадках, коли екологічна шкода не є істотною, а демографічний і економічний збиток можуть бути ліквідовані силами ТКНГ, на який вплинула надзвичайна ситуація, без допомоги ззовні. Продуктивність ТКНГ тимчасово знижується, але його економічна роль залишається незмінною. Цій категорії відповідає більшість надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру.

НС-4 або сильні чи важкі. За доступний для огляду економічний час відновлюються не всі втрати, в ураженому ТКНГ помітно змінюється характер та/або знижується обсяг виробництва. Це може бути викликано значними демографічними та/або екологічними втратами; розмір прямої економічної шкоди вже не є таким важливим, як при більш легких надзвичайних ситуаціях.

НС-5 або ті, що знищують. Втрати, що не можна виправити в доступному для огляду майбутньому, населення та/або природної основи ТКНГ ведуть до практично повного його зникнення.

Опис надзвичайної ситуації, що сталася або передбачується, і тієї або іншої категорії виконується шляхом експертної оцінки. Якщо не враховувати ймовірність зіткнення Землі з великим метеоритом, причинами НС-5 можуть бути лише технологічні аварії на особливо небезпечних об'єктах (радіаційного, токсичного або бактеріологічного характеру) або повне природно-антропогенне спустошення, землетруси, проривні повені при руйнуванні найбільших гребель, ерозія ґрунту, різноманітні наслідки очікуваної антропогенної зміни клімату.

Районування території країни за ризиком (ймовірність і тяжкість надзвичайних ситуацій) – це одна з перших дій для обґрунтування управлінських рішень щодо запобігання надзвичайних ситуацій і ліквідації їх наслідків. Таке районування може бути проведено за допомогою аналізу поширення фактів надзвичайних ситуацій і використання обмеженої прямої інформації про надзвичайні ситуації для кількісного вираження і контролю результатів. Тому надзвичайні ситуації – явище не геофізичне і не технічне, а соціально-економічне.

Отже, види класифікацій надзвичайних ситуацій (НС), надані у статті, мають право на існування, бо в їх основі лежать різні ознаки. Наприклад, виходячи з положення про те, що історія людства – це історія взаємодії природи і суспільства, а також історія відносин усередині нього, було отримано три види надзвичайних ситуацій: об'єктивно обумовлені; суб'єктивно обумовлені; викликані протиріччями, що накопичились всередині держави, або у відносинах між декількома державами.

Надзвичайні ситуації можна класифікувати за навмисністю чи ненавмисністю їх реалізації; темпом їх розвитку; масштабами впливу і наслідків; природою походження; причиною настання; їх тяжкістю та мірою відновлення втрат, що були нанесені; ризиком. Цікаво, що ознаки навмисності, природності і причинності темпів формування надзвичайних ситуацій є різними характеристиками однієї і тієї ж комплексної основи класифікації – генезису цих ситуацій. Вибір класифікації НС на державному рівні впливатиме на заходи з попередження НС та методи їх ліквідації.

Подальших досліджень вимагає залежність вибору методів боротьби з високою ймовірністю настання НС та наслідками можливих НС від детально пророблених класифікацій НС.

Література:

1. ДСТУ 3891:99 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://document.ua>.
2. *Порфирьев Б. Н.* Государственное управление в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев. – М. : Наука, 1991. – С. 37.
3. *Burton I.* The human ecology of extreme geophysical events / I. Burton, R. Kates, G. White. – Toronto, 1986. – 33 p.
4. *Kahn H.* The economist present and future / H. Kahn, J. Phelps // *Futurist*. – 1989. – Vol. 13. – № 3. – P. 209.
5. *Kates R.* Perilous Progress. Managing the Hazards of Technology / R. Kates, C. Hohenemser. – Boulder, 1985. – P. 67–90.
6. *Time*. – 1980. – Vol. 115. – № 18. – P. 61.
7. *Whelan E.* Toxic terror: the truth about the scope of cancer / E. Whelan // *Futurist*. – 1987. – Vol. 13. – № 6. – P. 12–13.

Надійшла до редколегії 02.12.2013 р.

УДК 351

О. Г. ШЕПЕЛЕНКО

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ІННОВАЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В КРАЇНІ: ДОСВІД ТАЙВАНЮ

Проаналізовано специфіку функціонування державних структур різного рівня Тайваню в інноваційній сфері. Виділено особливості організації інноваційної діяльності на різних соціально-економічних етапах розвитку країни. Зроблено висновок щодо можливого застосування досвіду державного керівництва інноваційною діяльністю Тайваню для України.

Ключові слова: державне регулювання, інноваційна діяльність, відносини, інноваційне середовище, інноваційна економіка.

The analysis of specifics of state structures functioning at various innovation levels in Taiwan. Peculiarities of innovation at different stages of socio-economic development of the country have been allocated. Possible use of experience of public management of innovation for Ukraine has been suggested.

Key words: local government, innovation, relations, innovative environment, innovative economy.

Для прискорення темпів зростання економіки в усьому світі традиційно використовуються інновації. Як свідчить світова практика, успішне здійснення інноваційної діяльності можливе лише за умов раціонального пристосування до специфічних особливостей господарського розвитку кожної країни, врахування особливих рис її економічного механізму, національних рис сукупного людського потенціалу населення даної держави. При цьому у стратегії інноваційного розвитку роль регіонального планування все ще недооцінена. Реалізація регіональної інноваційної стратегії спрямована на координацію зусиль зі створення інноваційної інфраструктури, розвиток інноваційного підприємництва, на поліпшення взаємодії регіональних адміністрацій з існуючими компонентами інноваційної інфраструктури, наприклад науково-дослідними та освітніми центрами, інфраструктурою фінансування інновацій та інноваційними компаніями.

Аналіз розвитку інноваційної сфери Тайваню та його регіональних особливостей становить інтерес для України, перш за все, з точки зору ролі державних організацій різного рівня у формуванні сприятливого інноваційного середовища і розвитку інноваційної економіки.

Держава може і повинна відігравати важливу роль в організації та фінансуванні НДДКР з розробки нових технологій для малих і середніх компаній, яким часто не вистачає власних ресурсів. Однак державна політика не може бути ефективною без чіткого розуміння ринку та особливостей національної індустрії.

Сприйняття інноваційного розвитку як основоположного чинника економічного підйому знайшло своє відображення у фундаментальних дослідженнях зарубіжних учених: Р. Акоффа, П. Друкера, Ф. Портера, Б. Санто, Б. Твісса.

Дослідженню сучасних типів інноваційних систем присвячено роботи провідних економістів-теоретиків і практиків: В. Гриньової, В. Заруби, Ю. Іванова, С. Ілляшенка, В. Ландика, П. Орлова, П. Перерви та інших. Проблемам управління інноваційною діяльністю на різних рівнях присвячено роботи таких науковців, як О. Амоші, Л. Матросової, В. Колоколова, О. Дагаєва, які внесли значний вклад у формування теорії управління інноваційною діяльністю [1; 3 – 5].

Мета статті полягає в розкритті специфіки функціонування державних структур Тайваню в інноваційній сфері на різних соціально-економічних етапах розвитку країни як можливий досвід для України.

“Інноваційне диво” Тайваню стало результатом рішучих дій представників Народно-визвольної армії, військових, політичних діячів, вчених і бізнесменів Китаю, які в 1950-х рр. евакуювалися на невеликий острів Формоза, скористалися періодом відносної політичної стабільності та всі зусилля спрямували на розвиток економіки своєї держави, розуміючи, що економічно сильний Тайвань буде більш економічно та політично стійким і буде мати надійну обороноздатність. Основою стратегії стала орієнтація на формування національної економіки, на базі розвитку інноваційних галузей господарства. Сьогодні реальне зростання ВВП Тайваню в середньому складає приблизно 4 % на рік і є стабільним протягом останніх 30 років. Країна відрізняється низьким рівнем інфляції і безробіття, має позитивне торгове сальдо впродовж багатьох років. Валовий внутрішній продукт (ВВП) представлений за паритетом купівельної спроможності (ПКС) (для більш точних міжнародних порівнянь) Тайваню займає 20-е місце у світі [6; 9].

Найважливішим фактором, що забезпечує високі стійкі темпи розвитку Тайваню, стало якісне вдосконалення його науково-технічного потенціалу – одного з найбільш активних елементів сучасного відтворювального процесу. На першому етапі освоєння наукомістких виробництв уряд наслідував стратегію простого запозичення зарубіжного досвіду, обладнання та технології. Отримавши гранти Агентства міжнародного розвитку США (USAID), уряд Тайваню став проводити стратегію агресивного економічного розвитку, спрямовану на залучення транснаціональних корпорацій (ТНК) та розвиток інноваційної сфери. Керівництво Тайваню приступило до збору та систематизації докладних відомостей про компанії та їх керівництво в Японії та США, вибудовуючи систему політичних і ділових контактів з топ-менеджерами компаній усього світу. Їх намагалися всіма силами заманити на острів, а після прибуття приймали на найвищому рівні. Керівництво позиціонувало Тайвань як стабільну державу з практично необмеженою

кількістю дешевої, надійної, працелюбної робочої сили і зростаючим споживчим ринком. Таким чином, основним механізмом залучення привабливих інвесторів і споживачів продукції стали інтенсивні особисті контакти керівництва країни з представниками різних фірм, організацій, банків, наукових закладів. Для підвищення ефективності такої державної стратегії широко практикувалося створення (із залученням іноземного капіталу) експортно-виробничих зон (далі – ЕВЗ), які заклали основу розвитку наукомістких галузей, орієнтованих на зовнішній ринок. Важливу роль ЕВЗ зіграли у справі підвищення кваліфікації та організаційних навичок місцевого персоналу. Створення експортно-виробничих зон і центрів досліджень і розробок передбачало формування “належного ділового клімату”, який складався зі сприятливої для інвесторів політики уряду, великого інтелектуального потенціалу персоналу та сучасної інфраструктури, яка швидкими темпами поліпшувалась. У такий спосіб за останнє десятиріччя було залучено близько 30 багатонаціональних корпорацій для створення на острові центрів досліджень і розробок (Philips Electronics, General Instrument та ін.) Більша частина прямих іноземних інвестицій в інноваційну галузь Тайваню надходила від американських телевізійних компаній. Інвестиції від таких американських компаній, як Admiral, RCA, Motorola і Zenith робилися у вигляді створення керованих ними дочірніх виробничих підприємств, що цілком належали їм. Японські компанії (Matsushita (Panasonic), Sanyo, Sharp і Toshiba) теж розташували свої підприємства на Тайвані, але, на відміну від американських прямих іноземних інвестицій, японські компанії утворювали спільні підприємства з тайванськими виробниками.

З метою полегшити та прискорити відкриття таких центрів тайванський уряд заснував у Міністерстві економіки Бюро промислового розвитку, яке керує загальним розвитком виробництва Тайваню та одним з головних завдань якого є сприяння компаніям в оформленні віз, дозволів, сертифікатів та виконанні інших формальностей для винахідників та інноваторів. Крім того, компаніям, що інвестують кошти в центри досліджень і розробок, були надані різні пільги – такі, як податкові знижки та безмитне ввезення устаткування для проведення досліджень та ін. По-друге, було засновано Національну раду з науки (NSC), завданням якої було стимулювання науково-технічного прогресу, розвиток і запозичення передових технологій. Як бачимо, була сформована неускладнена адміністративна система, спрямована на реалізацію основної стратегії країни.

На Тайвані було створено всеохоплюючу національну наукову паркову систему, що поєднує завдання природоохорони, рекреації, наукових досліджень та інноваційного бізнесу. Наукові парки Тайваню, в яких сконцентровано значну частину тайванської Hi-tech індустрії, мають ярко виражений регіональний характер. Вони поділяються на науковий парк Північного Тайваню (м. Сінчжі), науковий парк Центрального Тайваню (м. Тайчжонг) і науковий парк Південного Тайваню (м. Тайнань).

Науковий парк Північного Тайваню (м. Сінчжі) – свого роду точка відліку історії тайванської ІТ-індустрії, куди входять 384 компанії і понад 115 тис. співробітників. Сьогоднішній Сінчжі – приклад для наслідування, діюча успішна модель, на яку орієнтуються як на Тайвані, так і в інших країнах. Парк Сінчжі займає основне положення в електронній індустрії Тайваню. Підприємства в парку Сінчжі користуються перевагами, наданими їм урядом для сприяння промислового і технологічного розвитку як регіону, так і країні в цілому. Ці стимули застосовуються також і до іноземних компаній. Тут розташовані представництва і основні виробничі потужності таких підприємств, як ACER, TSMC або UMC. Сінчжу приймає тільки фірми з орієнтацією на НДДКР, а натомість надає податкові канікули, звільнення від мита на ввезення устаткування, кредити під низький відсоток і зрівняння витрат на НДДКР.

Науковий парк Центрального Тайваню (м. Тайчжонг). Будівництво цього наукового парку почалося в 2003 р. Уже зараз там близько 20000 працюючих у 90 високотехнологічних компаніях, обіг яких у 2007 р. склав 265 млн дол. США [6]. Науковий парк володіє всією необхідною інфраструктурою для успішної роботи високотехнологічних компаній – дослідні центри, бізнес-інкубатори, промислові площі, об'єкти соціальної інфраструктури. Сьогодні тут в комфортних умовах проходять міжнародні форуми, наукові конференції тощо, на яких представлено матеріали про розробки в області матеріалів, нанотехнологій і систем неруйнівного контролю тощо. Наприклад, передові технології джерел випромінювання на для промислової томографії та технології отримання наноструктурних матеріалів.

Науковий парк Південного Тайваню (м. Тайнань). Призначення цього наукового парку – залучення підприємств, що спеціалізуються на напівпровідниках, електроніці, високоточному машинобудуванні та біотехнологіях. У парку працює понад 160 компаній, а перспективні плани адміністрації передбачають до 2020 збільшення їх числа до 300, а обороту – з 7 до до 42 млрд дол. Науковий парк забезпечений центрами НДДКР, логістичними центрами, оснащений підприємствами екологічного захисту. На його території знаходяться житлові зони, парки, установи інфраструктури. Багато високотехнологічних фірм (Taiwan Semiconductor Manufacturing Co, United Microelectronics тощо) інвестували будівництво цього наукового парку. У Тайвані також функціонують підприємства TSMC і UMC, але домінуюча роль все ж належить “оптоелектронному кластеру”, який очолюють Chi Mei Optoelectronics і HannStar Display [6; 7].

Актуальним для нашої країни є досвід будування екологічних технологічних парків. Їх мета полягає у прагненні усунути згубний вплив на природне середовище та в ефективному використанні поновлюваних ресурсів. Тут повинні працювати тільки ті сектори промисловості, які володіють природоохоронними технологіями. Підприємства екологічних технологічних парків Тайваню користуються суттєвими перевагами. Наприклад, перевага

при встановленні та продовженні термінів оренди; переважні заходи оподаткування; субсидування виробництва; субсидування НДДКР; стимулювання розвитку.

Досвід державної підтримки малого та середнього бізнесу, система регулювання взаємодії з представниками великого бізнесу є актуальним для нашої країни, де останнім часом виживають лише великі підприємства. Програма інноваційних досліджень малого бізнесу (SBIR) була покликана підтримати малі та середні підприємства Тайваню у сфері НДДКР і забезпечення їх конкурентоспроможності. Програма профінансувала на конкурсній основі більше 3 тис. проектів НДДКР малих і середніх підприємств, а обсяг залучених нею в галузеві НДДКР інвестицій за попередніми розрахунками становить понад 121 млрд нових тайванських доларів (НТД) [7]. Подібно американській програмі SBIR, вона надає кошти в два етапи. Перший етап – до 1 млн тайванських доларів (1 млн НТД дорівнює приблизно 30 тис. дол. США), що надаються на строк до шести місяців на виявлення технічних переваг або життєздатності тієї чи іншої технології. Другий етап – фаза НДДКР, на якій компаніям на конкурсній основі виділяється до 5 млн НТД (310 тис. дол. США) на подальший розвиток технологій. Державна політика у сфері інновацій спрямована на створення інноваційних продуктів і послуг. Вона заснована на розумінні того, що сфера послуг – найбільш динамічний сегмент світової економіки, що пропонує прекрасні можливості зростання. Програма здійснює фінансування розробки унікальних бізнес-моделей, додатків і процесів. У рамках програми виконано спільне фінансування більше 370 проектів, створено 6500 робочих місць, а обсяг залучених із приватного сектора інвестицій склав більше 12 млрд НТД (373 млн дол. США). Подібний досвід був би корисний для економіки України, оскільки не вимагає великих витрат, швидко окупається і сприяє створенню нових робочих місць.

Займаючись лише перейманням технологій і нехтуючи фінансуванням фундаментальних досліджень, можна підірвати подальші зусилля з розробки власних нових технологій. Тому транснаціональні компанії розглядаються державними структурами Тайваню як важливе джерело нових технологій і сучасних ділових принципів. Однак уряд країни з розумінням ставиться до того факту, що саме на державному рівні необхідно стимулювати доступ до цих технологій місцевих підприємців, оскільки без їх участі ефективність роботи ТНК буде недостатньою. Роль держави у процесі формування інноваційної сфери виразилася у формуванні Програми створення на Тайвані транснаціональних інноваційних центрів НДДКР. У 2002 р. керівництво Тайваню ініціювало масштабну програму, спрямовану на стимулювання створення на острові центрів НДДКР. Програма стимулює тайванські компанії відкривати центри НДДКР самостійно в регіонах або організовуючи спільні підприємства з транснаціональними корпораціями, причому витрати останніх субсидуються державою. У рамках програми створено понад 100 центрів НДДКР тайванських

компаній і 29 за участю міжнародних компаній. Обсяг залучених із приватного сектора інвестицій склав 35 млрд НТД [6].

Прикладом державного регулювання у сфері теоретичних, фундаментальних досліджень стало функціонування провідних університетів Тайваню та Науково-дослідного інституту промислових технологій (ITRI), яке показує, що без належної державної підтримки, без державної стратегії у сфері інновацій створення подібних центрів не має сенсу. Наприклад, університет Фен Цзя – досить молодий університет, розташований у м. Тайчжуні – фінансується з коштів приватних осіб і різних державних організацій, включаючи Національну Наукову Раду, Міністерство економіки, Міністерство освіти, Сільськогосподарський Раду тощо. Університет має хорошу інфраструктуру і відомий провідними розробками в галузі матеріалознавства, електроакустики та інформаційно-телекомунікаційних систем. Науково-дослідний інститут промислових технологій ITRI – перший державний науково-дослідний центр Тайваню, в якому зайнято 6000 дослідників, які в подальшому стають фундаторами провідних підприємств технопарків на Тайвані. Бюджет цього центру знаходиться повністю під опікою держави, але дослідницькі програми фінансуються на 50 % приватними підприємствами та окремими власниками [2; 6; 7].

Створюючи нові галузі та/або компанії, держава повинна утримуватися від конкуренції з існуючими приватними підприємствами, щоб не демотивувати підприємців. Прикладом не досить зваженої інноваційної політики стало створення Інституту інформаційної індустрії (далі – ІІ), перед яким стояли дві мети: стимулювати молоду індустрію розробки ПЗ та сприяти модернізації адміністративних процесів в уряді за допомогою установки комп'ютерів і підтримуючого програмного забезпечення. Однак нова організація не тільки не стимулювала виробництво програмного забезпечення, але й гальмувала вже існуючі розробки. Однак час і, відповідно, можливості для розвитку національного виробництва програмного забезпечення вже були упущені, оскільки на момент заснування ІІ китайських версій західних програмних пакетів, таких як Windows або Office, ще не існувало. Отже, фактор державного керівництва інноваційної сфери має вирішальне значення. Державна політика не може бути ефективною без чіткого розуміння ринку та особливостей національної промисловості.

Великий науковий потенціал, акумульований у вищих навчальних закладах України та науково-дослідницьких інститутах, повинен розвиватися та в повній мірі працювати на інтереси суспільства. Тому незмінний інтерес має дослідження досвіду та особливості організації та функціонування Академії SINICA Тайваню – найбільшої наукової організації, яка об'єднує 24 дослідних інститути і сім наукових центрів, а також виступає провідним науковим закладом світу. У своєму складі вона має три відділення: фізико-математичних наук, наук про Життя, гуманітарних та соціальних наук. Кожне відділення складається з наукових інститутів та

дослідницькі центри. Академія розташована в мальовничому передмісті Тайбея та має добре налагоджену інфраструктуру [8].

Тайванські університети мають високий авторитет у світовому науковому співтоваристві, успішно підготували покоління вчених, керівників і підприємців. Більш того, Національні університети Чжаотун і Цінхуа, розташовані в науковому парку Сінчжу, провели дослідження, які мають неоціненне значення, наприклад для розвитку напівпровідникової галузі. Усеосяжні технологічні цілі Тайваню як і раніше визначаються державою, а академічне співтовариство розглядається лише як додатковий інструмент для їх досягнення. У зв'язку з цим університетам рекомендується розвивати свої факультети та кафедри відповідно до науково-технічної промислової політики держави. Проте існує ймовірність, що Тайвань буде не в змозі здійснити перехід від нації, яка швидко переймає чужі досягнення, до нації, яка випускає нову, оригінальну інноваційну продукцію на глобальному ринку. Причиною цього є те, що державне регулювання не є достатнім в галузі теоретичних винаходів, які мають найважливіше значення для створення нових технологій. Інноваційна сфера в Україні теж переживає період нехтування теоретичними розробками, що негативно впливає на розвиток країни в цілому. Сьогодні уряд Тайваню націлений на продукування нового, а не запозиченого, знання. В університетах стимулюється проект, направлений на пошук талановитих людей, які мають творче, незаангажоване мислення.

Формуванню інформаційної інфраструктури уряд Тайваню приділяє велике значення, останнім часом за допомогою тридцяти різних проектів ним було закладено основу національної інформаційної інфраструктури. Різні проекти націлені на підвищення широкосмугового доступу, підвищення якості інтернет-послуг, вдосконалення та диверсифікації утримання місцевих веб-сайтів, а також сприяння електронної торгівлі та інших інтернет-додатків. Станом на 1 липня 2013 р. Тайвань мав 23 інтернет-провайдер і більше, ніж 8 млн користувачів інтернету [2; 6]. До уваги науковців рекомендуються різноманітніші бази даних. Так, наприклад, перший на Тайвані міжрегіональний банк даних у галузі біотехнології об'єднує ресурси ста провідних світових біотехнологічних доменів загального користування та має спеціальні програмні засоби для їх усебічного застосування. Держава заохочує спеціалістів у цій галузі до плідної співпраці та взаємодії.

Окремою темою для розгляду є державне регулювання функціонування венчурних фондів і страхових компаній, які забезпечують розвиток інноваційної сфери Тайваню. Можна зазначити, що венчурний капітал Тайваню в інноваційному секторі в даний час процвітає. Це викликано збільшенням тайванських високотехнологічних компаній, які є привабливими для інвесторів. У даний час тайванська економіка продовжує розширюватися за рахунок швидкого зростання таких високотехнологічних компаній, як TSMC, Acer, Quanta тощо. Хоча основна заслуга в бурхливому розвитку Тайваню належить ITRI,

треба підкреслити важливу роль у розробці нових технологій наукової спільноти, що працює в університетах країни. Тайвань часто вважають зразком швидкого сталого розвитку в економіці та політиці. Спочатку відставши в своєму розвитку, Тайвань створив унікальну можливість для використання досягнень більш великих економік у національній інноваційній системі, що сприяє передовому виробництву в ключових секторах економіки, високотехнологічних галузях тощо. На початку цього процесу Тайвань за рахунок низького рівня заробітної плати в країні привернув до заснування підприємств транснаціональні компанії. Однак як тільки потрібні умови були створені, Тайвань швидко розробив низку стратегій і програм, покликаних захопити сегменти світової промисловості, що приносять все більше доданої вартості. Тайвань став однією з самих швидко зростаючих країн за останні шістдесят років, а його компанії – світовими лідерами з розробки та випуску напівпровідників, комп'ютерів, комплектуючих і периферійних пристроїв, а також у таких галузях, як виробництво хімічних речовин, велосипедів і надання послуг.

Приклад розвитку інноваційної сфери Тайваню може свідчити про те, що стратегія будівництва інноваційної економіки “зверху вниз” можлива і навіть ефективна. Але для цього державні установи та галузі промисловості повинні працювати як одне ціле в рамках централізованого керівництва і будувати свою роботу на основі ясного розуміння галузей світової економіки і відповідних ім ланцюжків утворення вартості. Державні установи з їх вольовим керівництвом, гнучкими правилами, наявністю фінансування і ясними довгостроковими завданнями, орієнтованими на захист галузевих інтересів, можуть створювати компанії, що володіють конкурентоспроможністю на зовнішньому ринку. Стимулювання інноваційних процесів у галузях з низькою інтенсивністю НДДКР може бути досягнуто шляхом приватно-державного партнерства.

Література:

1. *Аньшин В. М.* Инновационный менеджмент: Концепции, многоуровневые стратегии и механизмы инновационного развития : учеб. пособие / под ред. В. М. Аньшина, А. А. Дагаева. – 3-е изд., перераб., доп. – М. : Дело, 2007. – 584 с.
2. Державна інформаційна служба Тайваню, Китайська республіка [Електронний режим]. – Режим доступу : www.gio.gov.tw.
3. Економічні проблеми ХХІ століття: міжнародний та український виміри : монографія / [С. В. Савельєв, С. І. Чеботар, Д. А. Штефаніч та ін.]. – К. : Знання, 2007. – 595 с.
4. Майбутнє України: стратегія поступу : монографія / [І. О. Александров, О. І. Амоша, В. П. Антонюк та ін.]; НАН України; Ін-т економіки пром-сті України; Акад. екон. наук України. – Донецьк : Юго-Восток, 2008. – 303 с.
5. Маркетинг. Менеджмент. Інновації : монографія / за ред. д.е.н., проф. С. М. Ілляшенка. – Суми : ТОВ “Друкарський дім “Папірус”, 2010. – 621 с.

6. Міністерство економіки, Бюро промислового розвитку [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.moeaidb.gov.tw/>.

7. Cross-sectoral Analysis of the Impact of International Industrial Policy on Key Enabling Technologies. Within the Framework Contract Sectoral Competitiveness ENTR/06/054 Final report. – 2011. – 28th March.

8. *John A. Mathews, Mei-Chih Hu*. Enhancing the Role of Universities in Building National Innovative Capacity in Asia: The Case of Taiwan / John A. Mathews, Mei-Chih Hu. *World Development* 35. June 2007.

9. Taiwan – Economy. – Режим доступу : <http://www.qfinance.com/country-profiles/taiwan>.

Надійшла до редколегії 30.01.2014 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Авраменко Т. П.* докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Алмашій В. В.* здобувач кафедри політичних наук та філософії ЛРІДУ НАДУ, м. Мукачєво
- Богачев Р. М.* заступник Міністра – керівник апарату Міністерства охорони здоров'я України, к.філос.н., м. Київ
- Боковикова Ю. В.* доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Булгаков І. М.* аспірант ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Волик В. С.* здобувач кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Горецький А. І.* здобувач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Григоренко Н. В.* здобувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Гриневич В. В.* аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ
- Даудова Г. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Дегтярьова І. О.* докторант кафедри права та європейської інтеграції ДРІДУ НАДУ, к.філол.н., м. Дніпропетровськ
- Довгалюк І. Г.* здобувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Долот В. Д.* докторант кафедри управління охороною суспільного здоров'я НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Ель-Шаманді С. Х.* здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Жадан О. В.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Жулінська О. С.* аспірант кафедри європейської інтеграції ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Карташов Є. Г.* народний депутат України, к.філос.н., м. Київ
- Клімушин П. С.* доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ХарПІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Костіна Н.А.* магістрант кафедри педагогічної майстерності та менеджменту Полтавського національного педагогічного університету ім. В.Г. Короленка, м. Полтава

- Котуков О. А.* доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, к.соц.н., доц., м. Харків
- Кравченко С. Г.* начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому Люботинської міської ради, доцент кафедри урбаністики Харківського Національного університету будівництва та архітектури, к.держ.упр., м. Харків
- Кротов В. Д.* слухач ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Кузьякова Т. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Кучерява К. Я.* ст. викл. кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Латинін М. А.* завідувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Луначек В. Е.* завідувач сектору організації вечірньої форми навчання факультету підготовки магістрів державного управління ХарРІ НАДУ, д.пед.н., проф., м. Харків
- Малько Ю. С.* аспірант кафедри економічної політики і менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Меляков А. В.* докторант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, к.і.н., доц., м. Харків
- Мирна Н. В.* доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Мілаш Л. М.* доцент кафедри економіки підприємств та економічної теорії Харківського торговельно-економічного інституту КНТЕУ, к.е.н., м. Харків
- Наконечний В. В.* доцент кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, к.політ.н., м. Харків
- 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., проф., м. Харків
- Парамонов А. О.* аспірант ХарРІ НАДУ, член-кореспондент Інженерної академії України, заслужений будівельник України, м. Харків
- Пастух К. В.* аспірант кафедри економічної політики та менеджменту ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Паянова Л. В.* аспірант ДонДУУ, м. Донецьк
- Пивоваров К. В.* докторант Академії муніципального управління, к.держ.упр., м. Київ
- Полковниченко Д. Ю.* здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Попова С. В.* здобувач кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, м. Харків

- Поступна О. В.* доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарPI НАДУ, к.держ.упр., проф., м. Харків
- Ромазанов О. С.* аспірант кафедри державного управління ХарPI НАДУ, м. Харків
- Ромін А. В.* проректор-начальник факультету цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, к.т.н., проф., м. Харків
- Росохатський П. М.* здобувач кафедри наглядово-профілактичної діяльності Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Садковий В. П.* ректор Національного університету цивільного захисту України, к.психол.н., проф., м. Харків
- Сергєєва О. Ю.* доцент кафедри іноземних мов ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Сергієнко М. Г.* доцент кафедри права та євроінтеграції ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Сімак С. В.* доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування Академії муніципального управління, к.держ.упр., м. Київ
- Стрижакова А. Ю.* аспірант ДонДУУ, м. Донецьк
- Федорчук Є. Д.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарPI НАДУ, м. Харків
- Хірамагомедов М. Г.* здобувач кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, м. Харків
- Чебан О. І.* докторант ОРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Одеса
- Червякова О. В.* докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Шепеленко О. Г.* здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарPI НАДУ, м. Харків
- Щегорцова В. М.* доцент кафедри державного управління ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків

CONTRIBUTORS

- Almashii V. V.* Seeker of a PhD degree, Political Sciences and Philosophy Department, Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Mukachevo
- Avramenko T. P.* Doctoral student, Public Administration of Healthcare Department, National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Kyiv
- Bohachev R. M.* Deputy Minister – Head of the Office of the Ministry of Healthcare of Ukraine, PhD in Philosophy, Kyiv
- Bokovykova Iu. V.* Associate professor, Public Administration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Bulhakov I. M.* Postgraduate student, Odesa Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Odesa
- Cherviakov O. V.* Doctoral student, Regional Development and Local Self-Government Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Cheban A. I.* PhD in Public Administration, Doctoral Student of ORIPA NAPA, Odessa
- Daudova H. V.* Associate professor, Philosophy and Politology Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Kharkiv
- Dehtiarivova I. O.* Doctoral student, Law and European Integration Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Philology, Dnipropetrovsk
- Dolot V. D.* Doctoral student, Public Administration of Healthcare Department, National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Kyiv
- Dovhaliuk I. H.* Seeker of a PhD degree, Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National

- Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- El-Shamandi S. Kh.* Seeker of a PhD degree, Regional Development and Local Self-Government Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Fedorchuk Ie. D.* Postgraduate student, Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Honcharenko M. V.* Associate professor, Economic Theory and Finance Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Horetskyi A. I.* Seeker of a PhD degree, Supervision and Prevention Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Hryhorenko N. V.* Seeker of a PhD degree, Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Hrynevych V. V.* Postgraduate student, Regional Administration, Local Government and City Administration Department, National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kyiv
- Kartashov Ie. H.* Member of the Parliament of Ukraine, PhD in Philosophy, Kyiv
- Khiramahomedov M. H.* Seeker of a PhD degree, Economic Policy and Management Department Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Klimushyn P. S.* Associate professor, Information Technologies and Administration Systems Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Technical Science, Associate Professor, Kharkiv
- Kostina N. A.* Master's student, Pedagogical Excellence and Management Department, Poltava V.G. Korolenko National Pedagogical University, Poltava
- Kotukov O. A.* Associate professor, Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National

- Kravchenko S. H.* Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Sociology, Associate Professor, Kharkiv
- Kravchenko S. H.* PhD in Public Administration, Chief of the Division of Town Planning and Architecture Lyubotynskiy City Council of Kharkiv region, Associate Professor of department of urbanistics of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture. Kharkiv
- Krotov V. D.* MPA student, group Z-11, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Kucheriava K. Ia.* Senior lecturer, Staff Management and Labour Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Kuzniakova T. V.* Associate professor, Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Latynin M. A.* Head of Economic Policy and Management Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Professor, Kharkiv
- Luniachek V. E.* Head of Evening Training Department of MPA Faculty, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Pedagogics, Professor, Kharkiv
- Malko Iu. S.* Postgraduate student, Economic Policy and Management Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Milash L. M.* Associate Professor of Entrepreneurship Economics and Economic Theory Department, Kharkiv Institute of Trade and Economics KNTEU, PhD in Economics, Kharkov
- Meliakov A. V.* Doctoral student, Social and Humanitarian Policy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in History, Associate Professor, Kharkiv
- Myrna N. V.* Associate professor, Law and European Integration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Kharkiv

- Nakonechnyi V. V.* Associate professor, Regional Development and Local Self-Government Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Politology, Kharkiv
- Orlov O. V.* Head of Informational Technologies and Administration Systems Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Onyshchenko Iu. M.* Lecturer, Informational Security Department, Faculty for Training Specialists in Fighting Cybercrime and Human Trafficking, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv
- Paianova L. V.* Postgraduate student, Donetsk State University of Management, Donetsk
- Paramonov A. O.* Postgraduate student, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Associate Member of Engineering Academy of Ukraine, Honoured Builder of Ukraine, Kharkiv
- Pastukh K. V.* Postgraduate student, Economic Policy and Management Department, Economic Policy and Management Department Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Polkovnychenko D. Iu.* Seeker of a PhD degree in Public Administration, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Popova S. V.* Seeker of a PhD degree, Politology and Philosophy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Postupna O. V.* Associate professor Social and Humanitarian Policy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Pyvovarov K. V.* Doctoral student, Academy of Municipal Administration, Kyiv
- Romazanov O. S.* Postgraduate student, Public Administration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv

- Romin A. V.* Protector-Head of Civil Protection Faculty, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD in Technologies, Associate Professor, Kharkiv
- Rossokhatskyi P. M.* Seeker of a PhD degree, Supervision and Prevention Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Sadkovyi V. P.* Rector, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD in Psychology, Professor, Kharkiv
- Serhieieva O. Iu.* Associate professor, Foreign Languages Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Serhiienko M. H.* Associate professor, Law and European Integration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Shchehortsova V. M.* Associate professor, Public Administration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Shepelenko O. H.* Seeker of a PhD degree, Regional Development and Local Self-Government Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Simak S. V.* Associate professor, Public Administration Local Self-Government Department, Academy of Municipal Administration, PhD in Public Administration, Kyiv
- Stryzhakova A. Iu.* Postgraduate student, Donetsk State University of Management, Donetsk
- Volyk V. S.* Seeker of a PhD degree, Public Administration Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Zhadan O. V.* Professor, Staff Management and Labour Economy Department, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Zhulinska O. S.* Postgraduate student, European Integration Department, Odesa Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Odesa

ЗМІСТ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	3
<i>Луначек В. Е.</i> Становлення та розвиток теорії управління освітою: історичний огляд за період XVIII – початок XX ст.	3
<i>Орлов О. В., Онищенко Ю. М.</i> Попередження кіберзлочинності – складова частина державної політики в Україні	9
<i>Клімушин П. С., Кротов В. Д.</i> Автоматизована система управління Збройних сил України як сучасний різновид стратегічного озброєння	16
<i>Котуков О. А.</i> Генеза наукових уявлень щодо категорії “простір”: від давньої Греції до наших днів	23
<i>Кравченко С. Г.</i> Державна політика щодо збереження пам’яток національного значення в умовах урбанізованого середовища	31
<i>Кузнякова Т. В.</i> Сутність, завдання і місце інформаційно-аналітичної діяльності в сучасному державному управлінні	37
<i>Червякова О. В.</i> Чинники впливу на самоорганізацію системи державного управління	46
<i>Щегорцова В. М.</i> Нормативно-правове забезпечення надання адміністративних послуг в Україні	52
<i>Булгаков І. М.</i> Гірничий нагляд в урядовому механізмі на теренах України в XIX – поч. XX ст.	58
<i>Федорчук Є. Д.</i> Механізми державного контролю у сфері транспорту: адміністративно-правовий аспект	66
<i>Чебан О. І.</i> Фундаментальні наукові принципи в оцінювальному дослідженні	73
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	81
<i>Латинін М. А., Пастух К. В.</i> Теоретичні засади державної економічної політики на регіональному рівні	81
<i>Авраменко Т. П.</i> Реформування державного управління фінансуванням системи охорони здоров’я в Україні під час змін	89
<i>Богачев Р. М.</i> Державна політика щодо фінансування вітчизняної галузі охорони здоров’я	96
<i>Долот В. Д.</i> Інновації у системі фінансування лікувально-профілактичних закладів міста Києва	101
<i>Карташов Є. Г.</i> Взаємодія органів влади, бізнесу та територіальних громад в системі публічного управління стійкістю регіональних еколого-економічних систем	109
<i>Меляков А. В., Поступна О. В.</i> Практика надання державної соціальної допомоги сім’ям, які опинилися в складних життєвих обставинах	114

<i>Пивоваров К. В.</i> Функції контролю фінансового ринку в системі державного управління	121
<i>Садковий В. П.</i> Механізми державної освітньої політики у сфері впровадження європейських освітніх стандартів	130
<i>Сімак С. В.</i> Сутність та інструменти реалізації взаємодії держави й бізнесу	135
<i>Горецький А. І.</i> Механізми інноваційного розвитку рекреаційної сфери Карпатського регіону	142
<i>Кучерява К. Я.</i> Державний вплив на розвиток процесів кооперації в агропромисловому комплексі на сучасному етапі	147
<i>Попова С. В.</i> Соціальне партнерство та аутсорсинг як напрями підвищення ефективності надання соціальних послуг в Україні	156
<i>Россохатський П. М.</i> Механізми і заходи соціалізації підростаючого покоління та реалізації молодіжної політики	163
<i>Хірамагомедов М. Г.</i> Напрямки вдосконалення механізму державного регулювання розвитку ринку зерна в Україні	168
<i>Мілаш Л. М.</i> Використання комплексної оцінки потенціалу маркетингу підприємства в прийнятті управлінських рішень	176

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

<i>Боковикова Ю. В.</i> Фактори розвитку населених пунктів	183
<i>Гончаренко М. В.</i> Теоретичні засади сталого розвитку територій	190
<i>Даудова Г. В.</i> Реалізація державної інформаційної політики на місцевому рівні	198
<i>Алмаший В. В.</i> Транскордонне співробітництво як невід’ємна складова сталого регіонального розвитку Закарпаття (на прикладі виконавчого комітету Мукачівської міської ради)	205
<i>Гриневич В. В.</i> Моделі адміністративно-територіального устрою в Україні: політичні реалії, експерименти та перспектива реформування	213
<i>Жулінська О. С.</i> Особливості механізму реалізації державної регуляторної політики органами місцевого самоврядування	221
<i>Костіна Н. А.</i> Проектна діяльність органів місцевого самоврядування Полтавщини за період 2010–2013 рр.	229

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

<i>Жадан О. В.</i> Міжнародні трудові стандарти в системі державного регулювання соціально-трудова відносин в Україні	239
<i>Волик В. С.</i> Управління розвитком компетентностей державних службовців в Україні	246
<i>Малько Ю. С.</i> Розвиток людського потенціалу як складова політики сільського розвитку	253

Ромазанов О. С. Структурні складові соціального статусу публічного службовця 259

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА 267

Дегтярьова І. О. Участь студентів в управлінні вищою освітою Польщі: уроки для України 267

Мирна Н. В. Основні характеристики механізмів регіональної політики в країнах Європи 275

Наконечний В. В. Основні світові моделі місцевого самоврядування: порівняльний аналіз 283

Ромін А. В. Механізми вдосконалення міжнародного співробітництва вищих навчальних закладів України 289

Сергієнко М. Г. Державна політика та загрози економічної безпеки України 294

Сергєєва О. Ю. Вплив мовної стандартизації та розвитку територіальних мов на процеси державотворення у країнах Європейського Союзу 304

Григоренко Н. В. Організаційно-правові засади підвищення рівня цивільної безпеки на регіональному рівні 313

Довгалюк І. Г. Зарубіжний досвід упровадження меморіальної діяльності 320

Ель-Шаманді С. Х. Проблеми та методи модернізації українсько-польських зовнішньоторговельних відносин 327

Парамонов А. О. Оцінка ефективності територіальної організації влади: зарубіжний досвід 335

Паянова Л. В., Стрижакова А. Ю. Тенденції регіоналізації в країнах ЄС як фактор модернізації державної регіональної політики України 342

Полковниченко Д. Ю. Класифікація надзвичайних ситуацій: державно-управлінський підхід 350

Шепеленко О. Г. Державне регулювання інноваційної діяльності в країні: досвід Тайваню 357

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ 366

CONTENTS

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE	3
<i>Luniachek V. E.</i> Establishment and Evolution of Education Management Theory: Historical Review over the Period from XVIII till Early XX Century	3
<i>Orlov O. V., Onyshchenko Iu. M.</i> Prevention of Cybercrime as an Integral Part of Public Policy in Ukraine	9
<i>Klimushyn P. S., Krotov V. D.</i> Automatized System for Management of Armed Forces of Ukraine as a Modern Type of Strategic Inventory	16
<i>Kotukov O. A.</i> Genesis of Scientific Opinions on the Category of “Space”: from Ancient Greece till Modern Days	23
<i>Kravchenko S. G.</i> Public Policy on Preservation of Monuments of National Significance in Conditions of Urbanized Environment	31
<i>Kuzniakova T. V.</i> Essence, Tasks and Role of Informational and Analytical Activity in Modern Public Administration	37
<i>Cheriyakova O. V.</i> Factors of Impact on Self-Organization of Public Administration System	46
<i>Shchepochtsova V. M.</i> Regulatory Support for Providing Administrative Services in Ukraine	52
<i>Bulhakov I. M.</i> Public Mountain Supervision in Ukraine in XIX – Early XX Century	58
<i>Fedorchuk Ie. D.</i> Mechanisms of Public Control in Transport Domain: Administrative and Legislative Aspect	66
<i>Cheban A. I.</i> Philosophy of positivism and post-positivism is in evaluating research	73
STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES	81
<i>Latynin M. A., Pastukh K. V.</i> Theoretical Basis of Public Economic Policy at Regional Level	81
<i>Avramenko T. P.</i> Reforming Public Administration in Financing Healthcare System in Ukraine in Times of Changes	89
<i>Bohachev R. M.</i> Public Policy on Domestic Healthcare Funding	96
<i>Dolot V. D.</i> Innovations in Funding System of Medical and Preventive Institutions in Kyiv	101
<i>Kartashov Ie. H.</i> Cooperation of Government, Business and Territorial Communities in Public Administration of Eco-Economic Systems’ Endurance	109
<i>Meliakov A. V., Postupna O. V.</i> Practice of Providing Public Social Aid for Families in Difficult Life Circumstances	114

<i>Pyvovarov K. V.</i> Control Functions of Financial Market in Public Administration System	121
<i>Sadkovyi V. P.</i> Mechanisms of Public Educational Policy in Introduction of European Educational Standards	130
<i>Simak S. V.</i> Essence and Instruments for Realization of Cooperation between Government and Business	135
<i>Horetskyi A. I.</i> Mechanisms of Innovational Development of Recreational Domain in the Carpathian Region	142
<i>Kucheriava K. Ia.</i> Public Impact on Development of Cooperation in Agro-Industrial Complex at Modern Stage	147
<i>Popova S. V.</i> Social Partnership and Outsourcing as Trends for Enhancing Efficiency in Social Services Provision in Ukraine	156
<i>Rossokhatskyi P. M.</i> Mechanisms and Measures for Rising Generation's Socialization and Implementation of Youth Policy	163
<i>Khiramahomedov M. H.</i> Trends to Improve Mechanism of Public Regulation of Corn Market Development in Ukraine	168
<i>Milash L. M.</i> Using Integrated Assessment of Enterprise Marketing Capabilities in Administrative Decision-Making	176

DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE

.....	183
<i>Bokovykova Iu V.</i> Factors of Settlements' Development	183
<i>Honcharenko M. V.</i> Theoretical Basis of Stable Development of Territories	190
<i>Daudova H. V.</i> Realization of Public Informational Policy at Local Level	198
<i>Almashii V. V.</i> Transborder Cooperation as an Integral Part of Stable Regional Development of the Transcarpathian Region (based on example of executive committee of Mukachevo City Council)	205
<i>Hrynevych V. V.</i> Models of Administrative and Territorial Arrangement in Ukraine: Political Realia, Experiments and Prospect of Reforms	213
<i>Zhulinska O. S.</i> Peculiarities of Mechanism for Implementation of Public Regulatory Policy by Local Self-Governments	221
<i>Kostina N. A.</i> Project Activity of Local Self-Governments in Poltava Region over the Period from 2010 till 2013	229

PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE

.....	239
<i>Zhadan O. V.</i> International Labour Standards in Public Administration of Social and Labour Relations in Ukraine	239
<i>Volyk V. S.</i> Managing the Development of Competence among Public Servants in Ukraine	246
<i>Malko Iu. S.</i> Developing Human Potential as Element of Rural Development Policy	253
<i>Romazanov O. S.</i> Structural Elements of Social Status of Public Servant	259

FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY	267
<i>Dehtiarova I. O.</i> Participation of Students in Higher Education Management in Poland: Lessons for Ukraine	267
<i>Myrna N. V.</i> Principal Features of Regional Policy Mechanisms in European Countries	275
<i>Nakonechnyi V. V.</i> Main Global Models of Local Self-Government: Comparative Analysis	283
<i>Romin A. V.</i> Mechanisms for Improving International Cooperation among Higher Education Institutions in Ukraine	289
<i>Serhiienko M. H.</i> Public Policy and Threats to Economic Security of Ukraine	294
<i>Serhieieva O. Iu.</i> Impact of Language Standardization and of Development of Territorial Languages on State Building Processes in the EU	304
<i>Hryhorenko N. V.</i> Organizational and Legislative Basis for Increasing Level of Civil Security at Regional Level	313
<i>Dovhaliuk I. H.</i> Foreign Experience of Introducing Memorial Activity	320
<i>El-Shamandi S. H.</i> Modernization problems and methods for Ukrainian-Polish foreign trade	327
<i>Paramonov A. O.</i> Evaluating Efficiency of Territorial Authority Organization: Foreign Experience	335
<i>Paianova L. V., Stryzhakova A. Iu.</i> Regionalization Tendencies in the EU as a Modernization Factor of State Regional Policy of Ukraine	342
<i>Polkovnychenko D. Iu.</i> Classification of Emergencies: Public-Administrative Approach	350
<i>Shepelenko O. H.</i> Public Regulation of Innovational Activity in the Country: Taiwan Experience	357
CONTRIBUTORS	366

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 1 (44)

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України.
Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України,
свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р., та в
Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

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

Редактор	<i>Т. В. Кузмякова</i>
Коректор	<i>Т. В. Кузмякова</i>
Комп'ютерна верстка	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 15.04.2014. Формат 60x90^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 23,75. Обл.-вид. арк. 30,1. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентіві України “Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: наука@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”.
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.