

ISSN 1727-6667

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

# ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 2 (45)

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 Президентові України, протокол № 6/194 від 24 червня 2014 р.*

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

**Теорія та практика державного управління** : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Magistr”, 2014. – Вип. 2 (45). – 232 с.

У статтях наукового збірника, згрупованих у шість 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 2 (45). – 232 p.

The collection of scientific articles consists of 6 topical sections. Articles included cover the following issues public administration development and reforms of local governance in Ukraine, public regulation of economic and social development, national personnel policy implementation, foreign policy and national security etc.

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

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

## РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 32.001.18

Ю. Д. ДРЕВАЛЬ

### ДО ПИТАННЯ ПРО ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ПРАЦІ

*Розглянуто питання розроблення та реалізації державної політики у сфері охорони праці. Зроблено наголос на з'ясуванні характеру та особливостей державної працевохоронної політики в Україні, яка набуває формальної визначеності в державних цільових програмах.*

**Ключові слова:** громадські ради, державна політика, державні програми, соціальні програми, центральні органи виконавчої влади.

*Question concerning development and realization of state policy in regards to occupational health and safety has been examined. Emphasis on investigation of nature and peculiarities of state policy in regards to occupational health and safety has been made.*

**Key words:** social councils, public policy, state programs, social programs, central authority of the executive power.

Державна політика в загальному вигляді – це сукупність цілей, завдань, пріоритетів, принципів, стратегічних програм і планових заходів, що розробляються і реалізуються органами державної або муніципальної влади, із залученням інститутів громадянського суспільства. Вона є засобом, що дозволяє державі досягти певних цілей у конкретній сфері суспільних і державно-владних відносин, використовуючи правові, економічні, адміністративні та інші методи і засоби впливу, спираючись на ресурси, наявні в його розпорядженні. Державна політика у сфері охорони праці складає невід'ємний компонент загальнодержавної політики. Дійсно, державотворчі засади суспільно-політичних і соціокультурних домінант так чи інакше впливають на становище справ у сфері соціально-трудова відносин, тим більше, якщо мова йде про належні умови праці, життя і здоров'я мільйонів працівників.

Останнім часом проблематика державної політики та державних програм активно розробляється в руслі багатьох наукових напрямів. Різні аспекти теоретико-методологічних засад державної політики досліджували П. Браун, О. Валевський, Д. Веймер, Е. Вайнінг, В. Волес, Г. Волес, М. Говлет, М. Рамен, Б. Гогвуд, Л. Ган, Т. Дай, В. Данн, О. Кілієвич, В. Лобанов, О. Оболенський, Л. Пал,

В. Парсонс, В. Тертичка, Е. Янг, Л. Куїнн та деякі інші дослідники, які детально опрацювали, зокрема, питання щодо мети державної політики, суб'єкт-об'єктних відносин, її етапів і ресурсного забезпечення.

Водночас вимагає нагального розв'язання проблема узгодження теоретико-методологічних засад державної політики та конкретних аспектів діяльності органів публічної влади в зазначеній сфері суспільних відносин. Адже, як правило, аналіз прикладних аспектів державної політики проводиться відокремлено від теоретико-методологічних засад та обмежується аналізом нормативно-правових актів з відповідною сферою регулювання. Потребує більш детального опрацювання і проблема співвідношення політики та програм у сфері охорони праці.

Метою роботи є систематизація знань щодо сутності державної політики, а також з'ясування характеру та особливостей державної працевохоронної політики в Україні.

Уточненню сутності державної політики має сприяти поглиблений аналіз термінів “політика” та прикметника “політичний”. В англійській літературі, зокрема, далеко не однаково тлумачиться політика як “policy” (політика, але водночас і програма чи концепція, і лінія поведінки, і правлячий курс, і реалізація політики) та політика як “politics” (політика, але водночас і політичне життя, і політичний процес, і політична діяльність) [10, с. 554–555; 12, с. 360]. Отже, позначенню конкретних заходів держави все-таки оптимально відповідає тлумачення політики як “policy”. У такому разі видається можливим досягти максимального наближення власне політики та її формального визначення, або ж “державної політики” та “державних програм” у наперед визначеній сфері суспільних відносин. Г. Атаманчук, наприклад, державну політику визначає як сукупність цілей та завдань, які практично реалізуються державою, і засобів, що використовуються при цьому [2, с. 57]. Отже, державна політика у сфері охорони праці – це цілеспрямована діяльність держави, спрямована на стратегічне планування та прогнозування працевохоронної політики. Державна політика у сфері охорони праці, згідно зі ст. 4 Закону України “Про охорони праці”, визначається відповідно до Конституції України Верховною Радою України і спрямована на створення належних, безпечних і здорових умов праці, запобігання нещасним випадкам та професійним захворюванням [9].

Для вирішення різних за масштабом і характером проблем застосовуються різні підходи до опрацювання державної політики та формування державних програм. Такі підходи доцільно ґрадувати за такою шкалою:

– перспективний підхід – це наголос на поглибленому аналізі тенденцій і прогнозуванні розвитку ситуації, який передує плануванню і реалізації політики передує (“робота на випередження”);

– реагуючий підхід – це початок конкретних дій з розробки і реалізації політики після того, як проблема вже “викристалізувалася” та набула значного поширення (“робота над помилками”);

– антикризовий підхід – це сукупність заходів органів державної влади та суб'єктів політики, сконцентрованих на подоланні кризових явищ у певному сегменті суспільних відносин (“гасіння пожежі”);

– раціональний підхід – це розробка державної політики, що ґрунтується на врахуванні всієї сукупності факторів впливу на керований об’єкт (комплексний, чи “цілерациональний підхід”).

Організаційно-правові засади державної політики реалізуються та набувають формальної визначеності в державних програмах, які ґрадууються залежно від об’єктів регулювання та суб’єктів прийняття. Державна цільова програма, згідно зі ст. 1 Закону України “Про державні цільові програми”, – це комплекс взаємопов’язаних завдань і заходів, які спрямовані на розв’язання найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням. Метою розроблення державних цільових програм є сприяння реалізації державної політики на пріоритетних напрямках розвитку держави, окремих галузей економіки та адміністративно-територіальних одиниць; забезпечення концентрації фінансових, матеріально-технічних, інших ресурсів, виробничого та науково-технічного потенціалу, а також координації діяльності центральних і місцевих органів виконавчої влади, підприємств, установ та організацій для розв’язання найважливіших проблем. Державні програми у сфері охорони праці, згідно з наведеною у Законі класифікацією, відносяться до соціальних програм (що передбачають розв’язання проблем підвищення рівня та якості життя, проблем безробіття, посилення соціального захисту населення, поліпшення умов праці, розвиток охорони здоров’я та освіти) [7].

У цьому сенсі непересічне значення відводиться Загальнодержавній соціальній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014 – 2018 роки від 4 квітня 2013 р., в якій частково втілено та взаємопов’язано все окреслені підходи. Метою Програми визначено комплексне розв’язання проблем у сфері охорони праці, формування сучасного безпечного та здорового виробничого середовища, мінімізація ризиків виробничого травматизму, професійних захворювань і аварій на виробництві, що сприятиме сталому економічному розвитку та соціальній спрямованості, збереженню і розвитку трудового потенціалу України. До позитивних якостей Програми слід віднести і чітке окреслення напрямів вдосконалення працезахоронної політики, які зосереджені в абзаці “Шляхи і способи розв’язання проблем”, а також загальну характеристику очікуваних результатів [5]. Навіть у скрутних соціально-політичних і фінансово-економічних умовах сьогодення Програма не була включена до переліку тих державних цільових програм і національних проєктів, виконання яких припиняється достроково згідно з відповідною постановою Кабінету Міністрів України [4].

Проте Програмі властиві і деякі недоліки. Це, наприклад, поєднання “шляхів” і “способів” розв’язання проблеми в одному контексті, що деякою мірою розосереджує увагу про механізми державного управління працезахоронною політикою. Неетичними виглядають конкретні викладки, пов’язані з очікуваними

результатами виконання Програми (замість “запланованих” кількісних показників травматизму у виробництві, які наведено в Додатку 3 до Програми, необхідно було оперувати звичними коефіцієнтом частоти та відсотками з обов’язковим доповненням словосполучення “не менше...”).

До питань формування та реалізації державної політики в будь-якій сфері суспільних відносин причетні всі органи публічної влади, що зайвий раз свідчить про операційну значущість поняття державного управління в широкому контексті. Так, згідно зі ст. 17 Закону України “Про державні цільові програми”, Кабінет Міністрів України розробляє і здійснює загальнодержавні програми в порядку, встановленому законом; схвалює концепції державних цільових програм, приймає рішення щодо розроблення проектів програм і строків їх розроблення; визначає державних замовників державних цільових програм; за поданням державних замовників затверджує державні цільові програми (за винятком загальнодержавних програм); приймає рішення щодо внесення змін до затверджених ним державних цільових програм; у разі необхідності приймає рішення про дострокове припинення виконання державних цільових програм, які ним затверджені, або про продовження строку виконання цих програм; у межах своєї компетенції здійснює контроль за виконанням державних цільових програм [7]. До того ж, на Уряд покладено і завдання затвердження тих програм, які не сягають рівня загальнодержавного статусу.

Удосконалення програмних засад працевохоронної політики також значною мірою залежить від використання досягнень науковців і належної участі інститутів громадянського суспільства. Правову основу для повноцінного забезпечення такого зворотного зв’язку складає зміст постанови Кабінету Міністрів України “Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики” від 3 листопада 2010 р. Визначено, що проведення консультацій з громадськістю має сприяти налагодженню системного діалогу органів виконавчої влади з громадськістю, підвищенню якості підготовки рішень з важливих питань державного і суспільного життя з урахуванням громадської думки, створенню умов для участі громадян у розробленні проектів таких рішень. Відповідно до п. 3 постанови, консультації з громадськістю проводяться з питань, що стосуються суспільно-економічного розвитку держави, реалізації та захисту прав і свобод громадян, задоволення їх політичних, економічних, соціальних, культурних та інших інтересів. Цією ж постановою затверджено Типове положення про громадську раду при міністерстві, іншому центральному органі виконавчої влади, Раді міністрів Автономної Республіки Крим, обласній, Київській та Севастопольській міській, районній, районній у м. Києві та Севастополі державній адміністрації. Згідно з п. 1 Типового положення, громадська рада є постійно діючим колегіальним виборним консультативно-дорадчим органом, утвореним для забезпечення участі громадян в управлінні державними справами, здійснення громадського контролю за діяльністю органів виконавчої влади, налагодження ефективної взаємодії зазначених органів з громадськістю, врахування громадської думки під час формування та реалізації державної політики [8].

Відтак, слід уважніше відноситися до формування та функціонування громадських рад при центральних органах виконавчої влади, відповідальних за реалізацію працевохоронної політики. Це стосується, зокрема, необхідності формування громадських рад в усіх таких органах без винятку, а також їхньої комплектації з урахуванням важливості завдань щодо залучення громадян до участі в розробці та проведенні державної політики. Слід, очевидно, посилити науково-прикладний аспект у діяльності громадських рад, зосередивши увагу окрім іншого і на роботі щодо підготовки конкретних програмних пропозицій у відповідній сфері соціально-трудових відносин.

Для повноцінного опрацювання зазначеної проблематики важливе місце має бути відведено і концепції стратегічного управління. Дослідники традиційно обмежують таке управління стратегічним плануванням, стратегічною поведінкою та організаційною структурою [1, с. 395; 6, с. 17]. На думку О. Виханського, “стратегічне управління в кожний даний момент фіксує, що організація повинна на робити в сучасних умовах, щоб досягти поставлених цілей у майбутньому, виходячи при цьому з того, що оточення буде змінюватися і умови життя організації будуть змінюватися також” [3, с. 14]. Детально опрацьовані також питання щодо обрання стратегічних програм, раціонального підходу, проектування, узгодження цілей і завдань, розвитку організаційної структури, реалізації стратегії (досягнення результатів), ринкових можливостей та корпоративних здібностей [11]. Погодимося, використання таких підходів і принципів є важливим і для опрацювання державних програм з відповідної сфери суспільних відносин.

Державна політика у сфері охорони праці складає організаційно-правову основу розвитку соціально-трудових відносин. Основні компоненти такої політики мають розроблятися всіма органами публічної влади, причетними до здійснення державного управління охороною праці. Вони набувають формальної визначеності в державних програмах, серед яких важливе місце відведено Загальнодержавній соціальній програмі поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014 – 2018 рр. Значним ресурсом вдосконалення державної працевохоронної програми має стати повноцінна участь громадськості, яка об’єднується та інститується в громадських радах при відповідних центральних органах виконавчої влади.

#### Література:

1. *Ансофф И.* Новая корпоративная стратегия / И. Ансофф ; пер. с англ. при содействии Эдварда Дж. Макдоннелла. – СПб. : Питер, 1999. – 416 с. – (Серия “Теория и практика менеджмента”).
2. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления : учебник / Г. В. Атаманчук. – М. : Омега-Л, 2010. – 525 с.
3. *Виханский О. С.* Стратегическое управление : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. / О. С. Виханский. – М. : Гардарика, 1998. – 296 с.
4. Деякі питання оптимізації державних цільових програм і національних проєктів, економії бюджетних коштів та визнання такими, що втратили чинність,

деяких актів Кабінету Міністрів України : постанова Кабінету Міністрів України від 05.03.2014 р. № 71 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>.

5. Загальнодержавна соціальна програма поліпшення стану безпеки, гігієни праці та виробничого середовища на 2014 – 2018 роки : Закон України від 04.04.2013 р. № 178-VII // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 34. – Ст. 1199.

6. *Киллен К.* Вопросы управления / К. Киллен ; сокр. пер. с англ. – М. : Экономика, 1981. – 200 с.

7. Про державні цільові програми : Закон України від 18.03.2004 р. № 1621-IV [Електронний ресурс] // Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

8. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : постанова Кабінету Міністрів України від 03.11.2010 р. № 996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

9. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-XII (Редакція станом на 18.11.2012 р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

10. *Мюллер В. К.* Новый англо-русский словарь. 9-е изд. / В. К. Мюллер. – М. : Рус. яз., 2002. – 880 с.

11. *Рачинський А.* Стратегічне управління в контексті сучасних західноєвропейських підходів / А. Рачинський // Вісн. НАДУ. – 2009. – № 3. – С. 12–20.

12. The Concise Oxford Dictionary of English etymology / ed. by T. F. Hoad. – Oxford : Oxford Univ. Press, 1986. – 552 p.

*Надійшла до редколегії 29.04.2014 р.*

УДК 351.83:331.51

*О. В. ЖАДАН*

## **КОНЦЕПЦІЯ ГІДНОЇ ПРАЦІ ЯК ОСНОВА СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ ДЕРЖАВИ**

*Систематизовано концептуальну базу гідної праці. Визначено науково-теоретичні, організаційно-правові та практичні передумови реалізації концепції гідної праці в соціально-економічному розвитку України.*

**Ключові слова:** *гідна праця, концепція гідної праці, соціально-економічний розвиток держави.*

*A conceptual framework for decent work has been systematized. Scientific theoretical, organizational, legal and practical preconditions for implementing the concept of decent work in the socio-economic development of Ukraine have been defined.*

**Key words:** *decent work, decent work concept, socio-economic development of the state.*



Ефективність і відповідність соціально-трудової сфери суспільства сучасним викликам є одним з визначальних факторів соціально-економічного розвитку України, що характеризується безліччю невирішених проблем і протиріч. Найбільш істотними серед них є територіальна і структурна розбалансованість ринку праці, неефективне використання трудового потенціалу, низька якість робочих місць, бідність працюючого населення, низька соціальна і правова захищеність трудящих, особливо зайнятих у нестандартній формі, соціально вразливих груп населення тощо.

Перспективним механізмом комплексного вирішення зазначених проблем, що відповідає викликам нового часу і принципам соціальної держави, є реалізація концепції гідної праці, запропонованої в 1999 р. Міжнародною організацією праці (МОП). Відповідно до даної концепції, гідною вважається продуктивна праця, яка одночасно є вільною, безпечною, справедливо оплачуваною, що розвиває і не принижує гідність людини. Протягом відносно нетривалого періоду розвитку концепція гідної праці перетворилася на комплексну систему знань і поступово стала одним з головних напрямів діяльності у сфері праці та соціальної політики не тільки для МОП, а й для окремих країн і громадських організацій.

Істотний внесок у розробку змісту, структури та інструментів концепції гідної праці зроблено в наукових розробках зарубіжних і вітчизняних авторів, серед яких Д. Гай, Р. Анкер, Г. Стендінг, Г. Філдс, Ф. Еггер, А. Колот, Е. Лібанова, Ф. Мегран, Г. Осовий, Дж. Ріттер, Д. Бесконд, А. Шатеньє, І. Чернишов, Ф. Бонні, Ж. Фігейредо та ін. Детальний аналіз їх праць і методичних розробок МОП показує, що при достатньо високому рівні опрацювання загальнотеоретичних підходів до вивчення даної проблеми, внутрішньодержавний (територіальний) аспект не отримав поки достатнього розвитку.

Метою статті є систематизація концептуальної бази гідної праці та визначення науково-теоретичних, організаційно-правових і практичних передумов для реалізації концепції гідної праці в соціально-економічному розвитку України.

Концепція гідної праці вперше була озвучена Генеральним директором МОП Х. Сомавія на 87-й сесії Міжнародної конференції праці в червні 1999 р. і ознаменувала собою новий етап розвитку Міжнародної організації праці. За його визначенням, гідна праця – це “можливості чоловіків і жінок займатися гідною і продуктивною працею в умовах свободи, рівності, економічної безпеки та поваги до людської гідності” [4].

Поява концепції гідної праці обумовлена глибокими бюджетними та організаційними перетвореннями діяльності МОП та зміною цілей її розвитку в новій глобальній економіці.

Глобалізаційні процеси в економіці і соціальній сфері докорінно змінили характер взаємовідносин між державою, працівниками і роботодавцями, вплинувши на структуру зайнятості, ринку праці та соціально-трудові відносини. Неконтрольованість світових ринків капіталу і, як наслідок, зростаючі нестабільність, невизначеність і нерівність у суспільстві призвели до послаблення відчуття спільної мети в соціальних партнерів. Останнє зумовило необхідність

пошуку нової бази для консенсусу серед тристоронніх учасників МОП, якою і стала концепція гідної праці.

Це, у свою чергу, стало однією з головних причин організаційних і бюджетних реформ 1998-1999 рр., спрямованих на підвищення ефективності діяльності МОП. Відзначимо, що до початку перетворень МОП здійснювала 39 великих незалежних програм, які оцінювалися як витратні, але дублювали одна одну в деяких аспектах [10].

Ідейною основою перетворень МОП стали чотири стратегічні цілі, що акумулювали багаторічний досвід роботи цієї організації:

- просування і втілення в життя основоположних принципів і прав у сфері праці;
- розширення можливостей жінок і чоловіків для отримання гідної зайнятості і доходів;
- збільшення охоплення й ефективності соціального захисту для всіх;
- зміцнення трипартизму і соціального діалогу.

Цим цілям відповідають чотири базових елемента, які в даний час складають основу концепції гідної праці:

- гідна зайнятість і оплата праці;
- соціальний захист;
- основоположні права у сфері праці;
- соціальний діалог [1].

Документи, що містять міжнародні трудові норми, і основоположні принципи і права у сфері праці становлять основу гідної праці. Основними серед них є Філадельфійська декларація 1944 р. “Про цілі та завдання МОП”, Декларація МОП 1998 року “Про основоположні права і принципи у сфері праці”, а також Конвенції № № 87, 98, 100, 111, 29, 105, 138, 1825, які з 1998 р. стали обов’язковими для виконання всіма державами – членами МОП, в тому числі і Україною.

До основоположних принципів і прав у сфері праці належать:

- принцип свободи об’єднання і права ведення колективних переговорів, який відображений у Конвенціях № 87 та № 98;
- принцип недопущення будь-яких форм дискримінації у сфері праці – конвенції № 100 та № 111;
- принцип заборони примусової праці – № 29 та № 105;
- принцип заборони дитячої праці – № 138 та № 182 [5; 6].

Концепція гідної праці остаточно сформована в Декларації МОП 2008 р. “Про соціальну справедливість в цілях справедливої глобалізації”, в якій зазначено, що всі держави – члени МОП повинні проводити політику, спрямовану на досягнення цілей гідної праці [3].

Новий формат діяльності МОП сформувався під впливом таких суспільно-економічних явищ, як науково-технічний прогрес, глобалізація, інформатизація суспільства, а також світоглядних трансформацій – появи антропоцентричних теорій і концепцій, нових наукових шкіл. Поява і поширення антропоцентричних теорій гуманізації праці, людського капіталу, людських відносин, виробничої

демократії, соціального партнерства, якості трудового життя, концепції людського розвитку тощо стали інтелектуальним підґрунтям для формування цілей і методологічних основ концепції гідної праці.

Поглиблене дослідження людського фактора теорією людського капіталу в контексті його властивості нагромадження дозволило переглянути ставлення держав і роботодавців до витрат на освіту, охорону здоров'я та інші соціальні послуги та оцінити їх роль в економічному розвитку суспільства. Це дозволило сформулювати соціально-економічні основи концепції гідної праці.

Концепція людського розвитку заклала так званий “можливистий” підхід, згідно з яким головним завданням соціального управління на різних рівнях (країни, регіону або підприємства) стає створення рівних можливостей для зростання, розвитку і реалізації людського потенціалу. Та ж сама ідея знаходить відображення і в концепції гідної праці: людині недостатньо бути зайнятою для того, щоб отримувати винагороду і підтримувати свою працездатність. Цього недостатньо і для зростання продуктивності праці та суспільного багатства. Розширення можливостей людини в соціально-трудовій сфері означає задоволення потреб більш високого порядку і сприяє розвитку особистості та реалізації творчого потенціалу.

Очевидно, що концепція гідної праці знаходиться у стадії інтенсивного розвитку, а межі її застосування будуть розширюватися. Підтвердженням цьому є глобалізаційні тенденції в сучасному світі: перехід до економіки знань, де головним ресурсом розвитку є людські здібності до творчості, створення та примноження інтелектуального потенціалу суспільства; поява нових форм зайнятості; демографічні зміни та пошуки шляхів оптимального використання трудових ресурсів тощо.

Для вирішення практичних завдань у сфері реалізації принципів концепції гідної праці необхідно мати системне уявлення про сутнісні характеристики поняття “гідна праця”, зміст і функції даної концепції, її економічну та соціальну ефективність, методи вимірювання гідної праці як основи для розробки практичних рекомендацій у цій сфері.

Гідна праця як соціально-економічне явище може існувати при одночасному виконанні декількох умов:

- відсутність будь-яких форм дискримінації у сфері праці;
- сприятливі виробничі та соціально-трудові умови;
- справедливість оплати праці;
- винагорода, що дозволяє підвищувати якість життя;
- можливість розвитку особистості та реалізації трудового потенціалу;
- наявність певних соціальних гарантій і захищеність прав трудящих;
- можливість участі у соціальному діалозі.

Якщо не виконується хоча б одна з цих умов, прийнято говорити про дефіцит гідної праці тобто ступінь відхилення фактичного стану соціально-трудової сфери суспільства від її ідеального (цільового) вигляду, що відповідає поняттю “гідна праця”.

З іншого боку, повне досягнення мети концепції гідної праці практично неможливе, оскільки вищезазвані умови не можуть бути виконані одночасно і в повному обсязі; сприйняття і оцінка ступеня гідності праці будуть різними залежно від розвиненості суспільства; критерії гідності праці характеризуються суб'єктивністю їх сприйняття людиною тощо.

Як зазначено вище, базові вимоги до критеріїв гідної праці відображено у восьми обов'язкових конвенціях МОП, що закріплюють основоположні права людини і принципи у сферах зайнятості, соціального захисту, соціального діалогу. Ці сфери виступають стрижневими елементами концепції гідної праці та визначають її зміст. Розглянемо кожен з цих елементів окремо.

Принципово важливим положенням концепції гідної праці є сама можливість зайнятості чоловіків і жінок на робочих місцях з гідними умовами та оплатою праці. При цьому особлива увага приділяється проблемам доступу до гідної зайнятості найбільш вразливих членів суспільства: молоді, жінок, інвалідів, мігрантів та ін. Збільшення кількості продуктивних та гідних робочих місць поряд з розширенням можливостей працевлаштування найменш захищених категорій населення є головним інструментом боротьби з бідністю.

Характерною рисою концепції гідної праці є можливість її реалізації в рамках формальної і неформальної економіки, у стандартних і нестандартних формах зайнятості, тобто об'єктами її впливу стають працівники вільних професій, самозайняті, надомні працівники, неоплачувані працівники сімейних підприємств та інші особи, зайняті в неформальному секторі економіки. Для оцінки рівня зайнятості осіб, неохоплених офіційним оформленням на роботі, МОП розробила показник “незахищеної (вразливої) зайнятості”, який розраховується як сума самозайнятих працівників і неоплачуваних працівників сімейних підприємств [9]. Багато хто з таких працівників не користуються заходами соціального захисту, коли втрачають заробіток або стикаються з такими проблемами, як травми або професійні захворювання.

Система соціального захисту населення є невід'ємним елементом гідної праці. У Філадельфійській декларації МОП (1944 р.) соціальний захист визначений як універсальне право людини і передбачає “захист життя і здоров'я працівників усіх професій, охорону дитинства і материнства, забезпечення задовільною їжею і житлом, рівність можливостей в отриманні освіти і оволодіння професією” [5]. Основні принципи побудови системи соціального захисту знайшли відображення в усіх основних документах МОП – статуті, деклараціях, конвенціях і рекомендаціях.

Ефективна система соціального захисту та соціального забезпечення підвищує конкурентоспроможність працівників, а значить, і економіки в цілому. Рівень охоплення населення соціальним забезпеченням відображає рівень економічного розвитку. Так, за даними МОП, у найменш розвинених країнах соціальне забезпечення охоплює лише 10 % трудящих, у країнах із середнім рівнем доходів – від 20 до 60 %, а в більшості розвинених держав цей показник близький до 100 % [1].

Досягнення цілей гідної праці вимагає безпосередньої та активної участі всіх учасників системи соціального партнерства: працівників, роботодавців і держави. Ефективне соціальне партнерство є надзвичайно важливою передумовою реалізації стратегічних завдань даної концепції, визначає реальні можливості їх вирішення відповідно до потреб суспільства. Завдяки соціальному діалогу вирішуються проблеми, пов'язані з трудовим законодавством і функціонуванням інститутів громадянського суспільства в соціально-трудої сфері.

Забезпечення дотримання прав працівників є основним механізмом просування гідної праці. Визнання та захист прав трудящих визначено головною метою існування МОП, яка сьогодні є міжнародним органом, що виробляє міжнародні стандарти у сфері праці та контролює їх дотримання в країнах-учасницях. Система міжнародних трудових стандартів і норм МОП у даний час включає 158 діючих конвенцій, 164 діючих рекомендації, зведення практичних правил. Дуже часто система трудових норм, розроблена МОП, є основою національних законодавств [8].

З прийняттям у 1998 р. Декларації про основоположні принципи і права у сфері праці держави – члени МОП прийняли рішення про дотримання основних трудових норм незалежно від ратифікації конвенцій, що їх містять [2]. Ці норми передбачають реалізацію таких основоположних прав людини у сфері праці, за дотриманням яких МОП стежить особливо уважно: свобода асоціації, недопущення дискримінації, відсутність примусової та дитячої праці.

Елементи концепції гідної праці нерозривно пов'язані між собою, взаємозалежні та взаємодоповнюючі. Нерозвиненість одного з них неодмінно уповільнює прогрес в інших аспектах гідної праці. Тому досягнення цілей концепції гідної праці передбачає зусилля з розвитку всіх чотирьох рівною мірою важливих її елементів.

Комплексне усвідомлення реальної ролі концепції гідної праці в науці та суспільстві можливо на основі виявлення і розкриття її функцій, які сформувалися і реалізуються в процесі її становлення та розвитку. У сучасних умовах соціально-економічного розвитку можна виділити такі основні функції концепції гідної праці:

- методологічна;
- економічна та соціальна;
- організаційно-управлінська;
- світоглядна.

Методологічна функція концепції гідної праці полягає у формуванні теоретичних основ вивчення соціально-трудої сфери в рамках нової соціально орієнтованої інноваційної парадигми розвитку суспільства. Вона передбачає також формування методологічних підходів до визначення критеріїв гідної праці, оцінки прогресу в досягненні цілей даної концепції, вироблення науково обґрунтованих практичних рекомендацій з розробки соціально-трудої норм та цільових програм розвитку зайнятості.

Організаційно-управлінська функція концепції гідної праці полягає в науковому обґрунтуванні соціально-економічної політики держави в цілому та її регіонів у галузі зайнятості та соціально-трудових відносин, розробці рекомендацій щодо реалізації цієї концепції на практиці.

Зміст світоглядної функції розкривається у здійсненні виховного впливу, що спрямований на формування у громадян нової культури праці, ведення бізнесу, управління, заснованої на принципі поваги гідності працюючої людини. Вона спрямована на виховання у громадянах усвідомлення того, що сталий економічний розвиток невід’ємний від соціального прогресу, основною рушійною силою якого є гідна праця.

Світоглядні орієнтири концепції реалізуються через систему науково обґрунтованих принципів гідної праці, що визначають місце і роль кожної зі сторін соціального партнерства (працівника, роботодавця, держави, громадських організацій), а також правила їх взаємодії. Ця система представляє собою ідеальну і цілісну картину соціально-трудових відносин, до якої має прагнути суспільство.

Соціальна та економічна функції концепції відображають її можливості в підвищенні соціально-економічної ефективності розвитку соціально-трудової сфери суспільства.

Реалізація концепції гідної праці в Україні відбувається в рамках Програми гідної праці для країни на 2012 – 2015 роки (ПППК), що відповідає основним пріоритетам Рамкової програми партнерства Уряду України-ООН на 2012 – 2016 роки [7].

Програма гідної праці для України передбачає забезпечення сталого економічного зростання і створення нових робочих місць. Її метою є підтримання макроекономічної стабільності високого рівня та якості життя українців та досягнення визнання країнами великої двадцятки України як сучасної держави з конкурентоспроможною економікою XXI ст., яка втілює Європейську практику.

ПППК є продовженням попередньої роботи із заохочення принципів гідної праці в Україні на основі тристороннього соціального діалогу, збалансованого підходу в політиці, поєднання економічного зростання та гідної зайнятості з соціальним розвитком та поліпшеними стандартами життя чоловіків і жінок. ППК сприяє досягненню поставлених Україною цілей розвитку й національних пріоритетів.

Таким чином, систематизація концептуальної бази гідної праці та аналіз можливостей реалізації принципів гідної праці в Україні дозволяють зробити висновок про те, що концепція гідної праці має в даний час не тільки теоретичні, а й реальні науково-прикладні, організаційно-правові та практичні передумови для подальшого розвитку як на національному, так і на регіональному рівнях.

#### Література:

1. Гідна праця. Кращий світ починається тут [Електронний ресурс] / Міжнародна організація праці, 2011. – Режим доступу : <http://www.ilo.org.ua>.

2. Декларація МОП основних принципів та прав у світі праці [Електронний ресурс] : ухвалена Міжнародною конференцією праці на її 86-й сесії в Женеві, 18 червня 1998 р. – Режим доступу : [zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).
3. Декларація МОП про соціальну справедливість в цілях справедливої глобалізації : ухвалена Міжнародною конференцією праці на її 97-й сесії, 10 червня 2008 р. – Женева, 2008. – 5 с.
4. Доклад Генерального директора Международного бюро труда (МБТ) на 87-й сессии Международной конференции труда. – Женева : Международная организация труда, 1999. – 58 с.
5. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда / Международная Организация Труда. Т. 1 : 1919 – 1956. – Женева, 1999. – 427 с.
6. Конвенции и рекомендации, принятые Международной конференцией труда / Международная Организация Труда. Т. 2 : 1957 – 1999. – Женева, 1999. – 531 с.
7. Меморандум про взаєморозуміння між Міністерством соціальної політики України, всеукраїнськими об'єднаннями профспілок та всеукраїнськими об'єднаннями організацій роботодавців та Міжнародною організацією праці щодо Програми гідної праці на 2012 – 2015 роки [Електронний ресурс] / Міжнародна Організація Праці, 2012. – Режим доступу : <http://www.ilo.org.ua>.
8. Що таке МОП і чим вона займається? [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua>.
9. Global Employment Trends: January, 2009 [Електронний ресурс] / Geneva, 2009. – Р. 14. – Режим доступу : <http://www.ilo.org>.
10. Report of the Director-General Activities of the ILO, 1998-99 [Електронний ресурс] / ILO. 88th Session Geneva, May-June, 2000. – Режим доступу : <http://www.ilo.org>.

*Надійшла до редколегії 31.03.2014 р.*

УДК35.077.6

*Ю. Г. МАШКАРОВ, П. С. КЛИМУШИН*

### **ВІРТУАЛЬНА СПІЛЬНОТА ЯК ДОМІНАНТНА СКЛАДОВА ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА**

*Визначено механізми реалізації соціально-політичних дій у віртуальній спільноті, надано критерії оцінки віртуального капіталу та віртуальні нерівності у віртуальному просторі. Запропоновано механізми та заходи ефективного використання віртуальних спільнот у системі публічного управління для підвищення рівня довіри громадян до влади.*

**Ключові слова:** віртуальна спільнота, віртуальна комунікація, віртуальний капітал, віртуальна нерівність, комунікативний капітал.

*The mechanisms for realization of social and political actions in the virtual community have been determined; criteria for evaluation of virtual capital and inequality in virtual cyberspace have been given. The mechanisms and measures of effective use of virtual communities in the public administration system have been suggested to raise the level of public trust in the government.*

**Key words:** virtual community, virtual communication, virtual capital, virtual inequality, communicative capital.

Результати застосування міжнародного досвіду свідчать, що електронні комунікації стали рушійною силою соціально-економічного розвитку, забезпечили прискорений перехід до нового етапу розвитку – інформаційного суспільства [1].

У цім суспільстві вживаються і мають значення такі терміни:

– “електронна демократія” як форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління;

– “електронне урядування” як форма організації державного управління, за якого відбувається активна взаємодія органів державної влади та органів місцевого самоврядування із суспільством, людиною, бізнесом за допомогою інформаційно-комунікативних технологій;

– “електронна економіка” як форма економічних відносин у сфері виробництва, розподілу, обміну та споживання товарів, робіт і послуг, наданих в електронному вигляді;

– “електронна комерція” як форма торгівлі товарами та послугами за допомогою електронних трансакцій;

– “електронна послуга” як форма надання послуг громадянам та організаціям в електронному вигляді;

– “електронна культура” як форма поширення культурних цінностей, процесів в усесвітньому інформаційному просторі;

– “електронна освіта” як форма доступу до електронних ресурсів знань і дистанційного отримання освіти;

– “електронна медицина” як форма діяльності з використанням електронних інформаційних ресурсів у сфері охорони здоров’я;

– “інформаційна інфраструктура” як сукупність засобів комунікацій і механізмів управління інформаційними потоками, різноманітних інформаційних систем, ресурсів, телекомунікаційних мереж і каналів передачі даних, а також організаційно-технічних структур, що забезпечують їх функціонування;

– “інформаційний ресурс” як об’єкт інтелектуальної власності з систематизованою інформацією або знаннями, що мають цінність у певній предметній області і можуть бути використані людиною в своїй діяльності для досягнення певної мети;

– “віртуальна спільнота” як неформальне спілкування у віртуальному просторі з метою групування думки людей та виробництва нових сенсів.



Україна має власну історію розвитку базових засад інформаційного суспільства: діяльність всесвітньо відомої школи кібернетики; розроблення концепції та програми інформатизації, концепції та стратегії електронного урядування, формування основних засад побудови інформаційного суспільства; створення інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури, регіональних і загальнодержавних електронних інформаційно-аналітичних систем електронного урядування та систем електронної демократії.

Шляхом прийняття низки нормативно-правових актів регулюються суспільні відносини у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства, створення інформаційних електронних ресурсів, захисту прав інтелектуальної власності на такі ресурси, гарантій та механізму доступу до публічної інформації, розвитку відкритого уряду та інформаційної безпеки тощо.

Водночас рівень розбудови інформаційного суспільства в Україні не відповідає потенціалу та можливостям України. Основними чинниками, які призвели до гальмування розвитку інформаційного суспільства в Україні, є такі: відсутність дієвого механізму виконання завдань розвитку інформаційного суспільства; неефективність роботи відповідальних державних структур; зменшення обсягу фінансування на процеси інформатизації в державі; слабка координація дій усіх заінтересованих суб'єктів для забезпечення розвитку інформаційного суспільства [5].

За цих умов необхідно: удосконалити нормативно-правову базу до європейських правових норм і стандартів; удосконалити інституціональний механізм для забезпечення прийняття системних державних рішень в інформаційній сфері; упроваджувати інтерактивний і трансакційний рівні функціонування інтернет-представленості органів самоврядування та державної влади; створення національних інноваційних структур для розроблення конкурентоспроможних вітчизняних інформаційно-аналітичних систем та ресурсів; забезпечення на національному та місцевому рівнях ефективний механізм партнерства між урядом, бізнесом і громадськістю за процесами впровадження електронного урядування та електронної демократії; перехід до роботи з електронними документами з електронним цифровим підписом, забезпечення їх надійного та захищеного зберігання; упровадження електронного документообігу в системі державних органів і суспільстві з надійним захистом персональних даних; організація безперервного навчання державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за питаннями комп'ютерної грамотності та оцінка їх інформаційної компетентності.

Особливу актуальність в умовах розвитку інформаційного суспільства отримують питання, що пов'язані з інформаційною безпекою, а саме: пропаганда протиправної діяльності, вчинення злочинів, зокрема крадіжок, вимагань, шахрайства, припинення роботи державних інформаційних ресурсів тощо.

Рішення цих питань базується на формуванні глобального партнерства в суспільстві, забезпеченні співпраці держави з приватним сектором і

громадськими організаціями у сфері широкого використання благ нових технологій, інформаційних продуктів та послуг. Головним завданням для держави є розроблення і запровадження механізмів перетворення інтелектуальних ресурсів нації, інтелектуального капіталу українського суспільства у виробництво матеріальних і духовних благ.

Усе більшого значення в даний час набувають програми публічного управління, які будують свою діяльність на основі мережових принципів взаємодії. На думку провідних дослідників, пов'язаних з трансформацією соціально-політичних інститутів сучасного суспільства і тенденцій глобалізації, розвиток віртуальних спільнот, що функціонують на принципах самоорганізації, є одним з ключових факторів забезпечення прогресу сучасного суспільства [1].

Найбільш глибокі й радикальні зміни сучасного суспільства пов'язані з розвитком і поширенням глобальної електронної комунікації. Ця комунікація є особливим засобом і середовищем існування безлічі нових неінституційнолізованих віртуальних спільнот.

Таким чином, актуальним предметом дослідження є вивчення закономірностей функціонування віртуальних спільнот, які трансформують соціально-політичну взаємодію у всіх сферах реального суспільного життя.

Загальні питання розвитку та становлення інформаційного суспільства досліджено у працях Д. Белла, Р. Дарендорфа, В. Іноземцева, Й. Масуди, Е. Тоффлера та ін. Проблеми розвитку віртуального простору та електронних комунікацій досліджені у працях зарубіжних і вітчизняних авторів Н. Лумана, Д. Розенблюма, Ю. Хабермаса, А. Стриженка [6], С. Бондаренка, П. Бурдье, Д. Іванова, В. Поправка [2], А. Скуратова, Ю. Рикова [3], В. Сазанов [4] та ін.

Проте ці роботи здебільшого присвячено або суто теоретичним проблемам, або нормативно-правовому регулюванню віртуального простору, в той час як проблемам використання феномену віртуальних спільнот у публічному управлінні для формуванню громадських ініціатив приділено недостатньо уваги.

Мета роботи – формування механізмів соціально-політичної взаємодії публічного управління з віртуальною спільнотою для розвитку громадянського інформаційного суспільства.

У суспільно-політичній сфері віртуальну спільноту можна розглядати як певне кіберпродовження громадянського суспільства з такими можливостями: як домінуючий елемент громадянського суспільства; як засіб масової інформації і електронної демократії; як засіб вироблення ідей, пропаганди та агітації. У публічному управлінні віртуальні спільноти можуть бути використані для консолідації, нетрадиційного вчення і діалогу поколінь, формування стратегічних центрів, віртуальних народних віче, підтримки суспільних рухів [4].

Найбільш очевидним прикладом соціально-політичної інтеграції у віртуальному просторі є віртуальні соціальні мережі: Facebook, Вконтакте, Однокласники, Twitter, LinkedIn, Google+, YouTube тощо. Спочатку веб-технології цих популярних електронних комунікацій забезпечували користувачів усього

лише каналом комунікації, що дозволяє спілкуватися ним. Потім на їх платформі стали формуватися і віртуальні спільноти – цільові об'єднання користувачів. Таким чином, віртуальні спільноти можливі на базі електронних комунікацій, які забезпечують масову комунікацію міжособового спілкування.

У сфері віртуальної взаємодії розрізняють два типи соціально-політичної дії, які реалізуються за допомогою відповідних механізмів: цілераціонального і комунікативного (рис. 1). Механізм цілераціональної дії комунікації розглядається як інструмент організації соціально-політичної взаємодії, що має місце в реальному фізичному просторі. Прикладом подібного використання слугують різні акції, від мирних флеш-мобів до протестних мітингів, організованих за допомогою віртуальних соціальних мереж. У рамках цього підходу можна вивчати вплив віртуальних спільнот на політику, економіку, освіту й інші підсистеми суспільства, а також на повсякденне життя користувачів, де глобальна мережа як засіб комунікації видозмінює нормативні форми взаємодії. Механізм *комунікативної дії* комунікації замкнутий у віртуальному просторі, де метою взаємодії є сама віртуальна комунікація і неформальне спілкування.

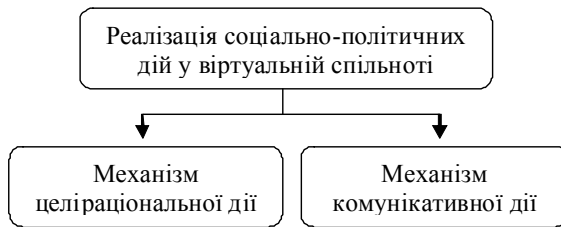


Рис. 1. Механізми реалізації соціально-політичних дій у віртуальній спільноті

Віртуальні спільноти відрізняються від інших віртуальних форм соціальної інтеграції тим, що використовують загальну для всіх учасників електронну комунікацію, мають чіткий склад учасників і характеризуються спільністю цілей/інтересів своїх учасників.

Особливостями віртуальних спільнот є: сильна зв'язаність і кластеризація однодумців; зростання інтенсивності інтелектуальної взаємодії на декілька порядків; поява нових якостей за рахунок синергетики взаємодії; специфічні організаційні властивості (відсутність централізованого управління, самостійність і висока підключуваність субодиниць, павутинна нелінійна обумовленість взаємодії, орієнтованість на горизонтальну взаємодію, що дозволяє консолідувати учасників і формувати спільноти); групова динаміка або формування кластерів різного розміру, що пояснює структурні властивості мережі і її поведінку в часі.

Дослідження віртуальних спільнот базується на макросоціологічному і мікросоціологічному рівнях. Макросоціологічний рівень дослідження віртуальних спільнот дозволяє визначити наслідки їх впливу на систему соціальних інститутів – у політиці, економіці і бізнесі, освіті, науці, мистецтві, масмедіа; на способи

соціальної інтеграції; зміни в соціальній структурі суспільства; на віртуальну нерівність. Мікросоціологічні дослідження віртуальних спільнот фокусуються на змінах міжособових взаємодій. Тут розглядаються питання зміни характеристик і форм міжособової комунікації, стилю життя, раціональної поведінки, нарощування соціального капіталу і мережева підтримка [3].

Виникнення віртуальної нерівності у віртуальному просторі на перший погляд здається парадоксальним, бо протиріччя між досвідом і уявленням про вільне спілкування і рівність учасників у мережі інформаційного суспільства. Дійсно, віртуальна комунікація здатна пом'якшувати або навіть скасовувати деякі “традиційні” форми соціальної нерівності: підключатися до віртуальних комунікацій можуть багаті і бідні, чоловіки і жінки, представники різних націй і рас, політичні лідери і прості громадяни, адепти різних віросповідань і різного релігійного статусу, нарешті, люди з різним рівнем освіти.

Проте віртуальна нерівність індивідів, що беруть участь у віртуальній спільноті, може бути розподілена за критеріями доступу до інформації відповідно до статусу їх владних повноважень в ієрархіях електронної комунікації [7] (рис. 2). Наприклад, можливо виділити три статусні групи: власники електронних комунікацій (мають право власності), творці інформаційних ресурсів (мають право на участь у створенні інформаційного ресурсу), модератори віртуальних спільнот (мають право управління спільнотою) і користувачі (мають право на участь у діяльності віртуальної спільноти).



Рис. 2. Віртуальні нерівності у віртуальному просторі

Іншим важливим критерієм визначення віртуальної нерівності є якість користувачів, яка забезпечує підвищення їх статусні позиції в ієрархії спільноти. Якості користувачів можна узагальнити в три групи: 1) володіння компетентними знаннями і навиками в рамках певної дискусійної теми спільноти, технічна компетентність, комунікативна компетентність, креативність; 2) величина мережевих соціальних зв'язків, надання емоційної підтримки іншим користувачам, допомога новачкам у соціалізації; 3) володіння аудіовізуальною продукцією для обміну.

Найбільш важливим критерієм визначення віртуальної нерівності в полі віртуальної спільноти, на наш погляд, є віртуальний капітал, який відображає ступінь володіння віртуальною комунікацією (спільнотою).

Критерій віртуального капіталу визначається сукупністю капіталів: *комунікативного* як показник сумарної успішності комунікації з індикаторами кількості постів на головній сторінці, сума отриманих до них коментарів, середня кількість коментарів до одного поста, кількість “золотих постів”, рейтинг комунікацій (сума оцінок); *символічного* як репутації, що виражена сукупності відзнак; *соціального* як кількості соціальних зв’язків і включеності в різні субспільноти; *культурного* як сукупності знань, навиків і досвіду з індикаторами знання іноземних мов і мов програмування, подорожі, кількості відвідуваних інтернет-ресурсів, участі в науково-дослідницьких роботах, заняття художньою творчістю, частотою відвідин традиційних інститутів культури (музеї, кіно, концерти, театри) (рис. 3).

Для оцінки даного критерію П’єром Бурдьє розроблено теорію віртуальних полів, згідно з якою, віртуальне поле – це арена боротьби між акторами (учасниками віртуального співтовариства) в рамках певної практики (віртуальної спільноти) за владу і право привласнювати результати діяльності в межах цього поля (кордонів віртуальної спільноти).



Рис. 3. Критерії оцінки віртуального капіталу

Позиція в ієрархії даного поля залежить від загального об’єму і пропорції капіталів, якими володіє актор, і визначає доступ до влади в даному полі. Актори, що займають схожі або близькі позиції в полі, утворюють клас. Логіка віртуального поля передбачає розділення всієї сукупності позицій на класи за ознакою володіння владою. Оскільки участь у віртуальних спільнотах відбувається у формі комунікації, то здатність змінювати повідомлення інших користувачів і є формою безпосередньої конститутивної влади.

Таким чином випадку віртуальна нерівність у полі віртуальної спільноти існує як розділення користувачів на тих, які володіють і не володіють владою над віртуальною комунікацією. Отже, класова нерівність втілюється в інститут модераторів, які є домінуючим класом і володіють символічною владою. Конститутивна влада повною мірою покликана втілювати саме символічну владу, яка виявляється в розрізненні між комунікаціями.

Відповідно до викладеного, для виконання владних повноважень перспективними завданнями публічної влади є формування громадських спільнот

і залучення їх громадської думки і віртуального капіталу для легітимації соціально-політичних рішень шляхом реалізації ефективних механізмів взаємодії в віртуальному просторі.

Аналіз реалізації комунікативних проектів у віртуальному просторі показує, що українська публічна влада в даний період робить тільки спробу використовувати найбільш актуальні і сучасні віртуальні спільноти, які достатньо вже сформовані та ефективно функціонують за соціально-політичним напрямом розвитку суспільства.

Віртуальні спільноти дозволяють істотно розширити можливості публічного управління у формуванні і впливі на політичну повістку дня; проведенні “прилюдної експертизи” політичних рішень, що забезпечує їх легітимацію; виявленні актуальних суспільних проблем шляхом використання ефективних механізмів зворотного зв’язку; здійсненні коректування соціально-політичного курсу шляхом стимулювання діалогу між суспільством і владою; репрезентації власного політичного іміджу.

Для збільшення ефективності віртуальних спільнот як механізмів публічного управління позначимо заходи, які будуть сприяти підвищенню рівню довіри громадян до влади, а саме:

- актори політичної влади повинні дотримуватися загальних правил, що сформувалися у віртуальному просторі (відвертість, відповідальність у розміщенні інформації, створення можливостей рівного доступу для всіх груп населення);

- необхідно відкрити доступ і зробити прилюдними зведення про рівень зацікавленості і активності (дані про відвідування), яку проявляють громадяни відносно комунікативних проектів влади;

- позитивну роль може відіграти перенесення комунікативних проектів публічного управління на віртуальні спільноти, де комунікативні процеси були б як можна відкритими, а можливо, і регульованими користувачами спільноти.

Слід підключити до процесу аналізу громадського обговорення законопроектів у віртуальному просторі представників експертних соціологічних організацій, представників громадських неурядових організацій, а також незалежних лідерів громадської думки віртуальних спільнот.

Публічна влада повинна не лише розробити і реалізувати необхідні технічні і організаційні заходи, сприяючи відвертості політичної системи, але змінений погляд на місце і роль віртуальних спільнот у сфері публічного управління.

Одній з найбільш актуальних тем подальших досліджень є дослідження впливу віртуальної спільноти на розвиток політичної ситуації в країні. Виявилось, що віртуальні соціальні мережі надають широкі можливості для мобілізації колективної соціальної дії і організації будь-яких масових заходів: від мирних флеш-мобів до протестних політичних акцій і революцій. Тут необхідні дослідження на предмет формування віртуальних інститутів публічної сфери і дискусійних арен, які можуть стати альтернативою традиційним електоральним процедурам, що забезпечують реалізацію демократичних принципів.

Література:

1. Декларация принципов. Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии // Всемирная встреча на высшем уровне по вопросам информационного общества. – Режим доступа : <http://www.itu.int>.
2. *Поправко В. Н.* Закрытое Интернет-сообщество как форма коммуникации в виртуальном пространстве / В. Н. Поправко // Вестник Томского государственного университета. – 2009. – № 322. – С. 52–54.
3. *Рыков Ю. Г.* Виртуальное сообщество как социальное поле: неравенство и коммуникативный капитал / Ю. Г. Рыков // Журнал социологии и социальной антропологии. – 2013. – Т. XVI. – № 4 (69). – С. 61–77.
4. *Сазанов В. М.* Социальные сети – публичная сфера / В. М. Сазанов. – М. : Лаборатория СВМ. – 2012. – 225 с.
5. Стратегія розвитку інформаційного суспільства в Україні : розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 р. № 386-р. – Режим доступа : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
6. *Стриженко А. А.* Виртуальные сообщества как участники компьютерно-опосредованной коммуникации / А. А. Стриженко // Мир науки, культуры, образования. – 2010. – № 3. – С. 67–69.
7. *Бондаренко С. В.* Социальная структура виртуальных сетевых сообществ / С. В. Бондаренко. – Ростов-н/Д. : Изд-во Рост. гос-го ун-та, 2004.

*Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.*

УДК 351: 352/353:005

*С. Г. КРАВЧЕНКО*

**РЕГІОНАЛЬНИЙ АСПЕКТ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ЯК ЕЛЕМЕНТ  
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ**

*Досліджено позитивні сторони оновлення державної політики розвитку територій щодо передачі більшості владних повноважень на міста, на прикладі структури державного архітектурно-будівельного контролю.*

*Проілюстровано можливі небезпеки, що можуть утворюватись через надмірне спрощення дозвільно-погоджувальних процедур і беззастережну розбудову зазначених структур у напрямку збільшення повноважень їх місцевим підрозділам, обґрунтовано обмеження відомчої вертикалі держархбудконтролю до регіонального рівня та запропоновано регуляторні дії щодо уникнення конфлікту державних та самоврядних інтересів в процесі розвитку урбанізованих територій.*

**Ключові слова:** державний архітектурно-будівельного контроль, децентралізація сфера містобудування та архітектури, спрощення дозвільно-погоджувальних процедур, державні та самоврядні інтереси, обмежена до регіонального рівня вертикаль, розвиток урбанізованих територій.

*The author has studied benefits the renewal of public development politics can bring if most powers are delegated to the local level. On the example of a structure of state architectural and construction control the author has illustrated possible threats that might appear if excessive simplifications of permit and authorization procedures are introduced and if too many powers are delegated to local departments of this structure. The author has also provided reasonable grounds to limit the institutional vertical to regional level and suggested regulatory actions that could eliminate a conflict of state and local interests in urban development.*

**Key words:** state architectural and construction control, decentralizing urban development and architecture field, simplification of permit and authorization procedures, state and local interests, vertical limited to regional level, development of urbanized territories.

На теперішньому етапі розвитку України першочерговим завданням повинно бути збереження унітарного державного устрою України. Але одночасно необхідно здійснити децентралізацію, яка повинна бути результатом оптимізації системи органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Як відомо, результат надмірного посилення центральної влади як і безмежність самостійності регіонів – шкідливі та руйнівні для державності. Одним із основних завдань для науки і практики державного управління на сьогодні вбачається пошук механізмів, що підтримували б оптимальне співвідношення між різними рівнями влади, забезпечували територіальну цілісність і можливість максимально ефективно надавати відповідні управлінські послуги та забезпечувати населенню високу якість життя. Децентралізація влади – це знищення політичної і економічної корупції, яка виникає, коли є монополія, у тому числі і на владу. Але остаточна ліквідація контролюючих структур, які б підтримували державні інтереси у сфері містобудування та архітектури (СМА), у тому числі на регіональному рівні, навпаки ще більш розбалансиє владні повноваження та не дасть можливості забезпечувати державні інтереси в цій галузі.

Суспільний запит на децентралізацію влади в країні, який сьогодні існує, в тому числі у сфері містобудування та архітектури, є об'єктивною реакцією на негативні явища, які багато років накопичувалися в країні і можуть бути усунені шляхом якомога швидшого проведення реформи місцевого самоврядування. Але є низка державних функцій, що завжди мали більш-менш вертикальну систему підпорядкування і забезпечували державні інтереси на регіональному рівні, в сучасній ситуації можуть бути поглинуті непрофесійними законодавчими актами популістського спрямування. Це збільшить дисбаланс влади та погіршить прийняття управлінських рішень у процесі реалізації державної політики щодо розвитку урбанізованих територій. Такий стан вимагає глибокого дослідження передумов і можливих наслідків зміни повноважень, а також шляхів уникнення суттєвих небезпек при передачі державних функцій на більш нижчі рівні.



Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання децентралізації влади, реформування органів місцевого самоврядування ненове, різні його аспекти в тому числі і регіональні, досліджували вітчизняні та зарубіжні вчені, такі як О. Габрилян, І. Коліушко, Т. Кучеренко, В. Мамонова, Р. Маєрсон та ін., але останні події в політичному житті країни надали йому новий імпульс, і суспільство має скористатись цим шансом для перегляду шляхів формування адекватної державної політики щодо розвитку урбанізованих територій та пошуку оптимального рівня та нових механізмів реалізації владних повноважень у СМА, як складовій однієї з прикладних сфер сучасної парадигми державного управління.

Метою статті є дослідження регіональних шляхів оновлення державної політики розвитку територій, забезпечення дотримання державних інтересів у процесі децентралізації контролюючих функцій у сфері містобудування та архітектури (СМА) та унеможливлення утворення передумов до погіршення безпеки розвитку урбанізованих територій при посиленні владних акцентів у бік місцевого самоврядування.

На сьогодні в Україні через наявність суспільного запиту на децентралізацію влади, яка дійсно потрібна, є небезпека піддатися черговій компанії за перерозподіл повноважень і ще раз перегнути палицю, на цей раз вже у бік найнижчих рівнів влади, що врешті поставить під загрозу ефективність і цілісність самої системи державного управління. Але багато науковців наголошують на об'єктивних моментах, які стримують цей процес. Так, зокрема І. Коліушко, насамперед серед основних причин відсутності децентралізації констатує низки причин:

- нерозмежованість політичних і адміністративних функцій у виконавчій владі;
- неефективна організація діяльності міністерств;
- нераціональна система органів виконавчої влади на центральному рівні, дублювання функцій і повноважень;
- суперечливість інституту делегування повноважень;
- відсутність регіонального самоврядування;
- не ефективне місцеве самоврядування (особливо в сільській місцевості) та не раціональний адміністративно-територіальний устрій;
- фінансова незабезпеченість місцевого самоврядування [3].

Дослідивши на прикладі державного архітектурно-будівельного контролю (ДАБК), який є важливою державною функцією для сталого регіонального розвитку, можна проілюструвати вірогідні помилки та причини їх виникнення.

Дослідження історичного аспекту та еволюції розвитку цієї державної структури показує, що в 2014 р. Державній архітектурно-будівельній інспекції виповнилося 70 років. Вона була заснована за особистою ініціативою Й. Сталіна для контролю будівельних робіт по відновленню об'єктів промисловості на звільненій території. Саме визволення території України з її величезним і вкрай зруйнованим промисловим комплексом стало причиною утворення цієї не існуючої раніше державної структури, відсутність контролюючої функції якої в радянській системі державного управління, на той час стала відчутною.

Характерно, що тільки з 1990 рр. органи ДАБК, які мали виключно регіональні та центральні структури, отримали нижній, місцевий рівень і почали включатися в до складу органів містобудування та архітектури, які в свою чергу, знаходились у структурі райдержадміністрацій чи органів самоврядування, що часто і виступали замовниками об'єктів, роботу яких ці інспекції і повинні були контролювати. Це спотворювало саму ідею державного контролю та, відповідно, шкодило справі. Проведений структурами облдержадміністрацій спільно з центральними органами влади аналіз показував, що більшість робочого часу фахівці ДАБК місцевих інспекцій витрачали на реалізацію не властивих їм функцій, виконуючи накази місцевого керівництва, яке часто не розумілося на суті повноважень інспекції та фактично не було зацікавлене у їх сумлінному виконанні [5]. Необхідність зміни такого стану вже давно назривала. Але лише в 2008 р., вдалося провести необхідні структурні зміни та утворити чітку відомчу вертикаль у підпорядкуванні служб ДАБК. Досліджуючи, еволюційні кроки становлення служб ДАБК необхідно відзначити, що на той час це був прорив, зміна методологічних засад і парадигм державної політики щодо розвитку територій та державного регулювання СМА в цілому. [2]. На жаль, з часом креатив від запровадження вертикалі був втрачений, сама ідея утворення вертикалі ДАБК була спотворена. Це призвело до відриву структур ДАБК від регіональних потреб і негативно вплинуло на соціально-економічний розвиток регіонів, що спричинило не тільки зміну ставлення працівників будівельної галузі до контролюючих служб, але й викликало невдоволення представників місцевих еліт, які в результаті не завжди виправданих дій зазнавали морального тиску або втрачали значні кошти. У більшості областей це ставило під загрозу зриву плани вводу об'єктів до експлуатації та погіршували імідж самої інспекції [1]. Усе це в цілому викликало негативний соціальний резонанс та свідчило про прорахунки в методології здійснення державних повноважень, що забезпечували реалізацію державної політики в цій галузі.

Як видно з вищевикладеного, у 2008 р. у сфері ДАБК склалися цілком об'єктивні причини, які змінили підходи державного управління до містобудівної галузі, що спричинило перехід на жорстку відомчу вертикаль, і лише в 2014 р. у результаті накопичення негативних аспектів, пов'язаних з функціонуванням цієї структури, повністю сформувався чіткий соціальний запит щодо змін у сфері державного контролю за містобудівною галуззю та трансформації її вертикального устрою.

Виходячи з наведеного вище, з точки зору науки державного управління доцільно дослідити зв'язок стану суспільства з динамікою змін у влаштуванні системи ДАБК та відмітити їх співпадання. Кожний черговий період зменшувався приблизно втричі (1944 р. – 1992 р. = 48 р.; 1992 р. – 2008 р. = 16 р.; 2008 р. – 2014 р. = 6 р.). Це може свідчити про те, що демократичні зміни в суспільстві спонукають до пошуку нових форм і методів державного регулювання СМА як такої, що є важливим індикатором змін суспільної думки щодо форм ДАБК та безпосередньо впливає на формування

державної політики у цій галузі. Важливо відмітити, що всі три етапи передбачали як найбільш впливовий саме регіональний рівень.

Виходячи з напрацьованого практичного досвіду, для здійснення ДАБК сьогодні доцільно застосувати запропоновану раніше “обмежену” до регіонального рівня управлінську вертикаль. Свого часу така модель пропонувалась як один із шляхів втілення в життя інновацій і спрощення реалізації контролюючих функцій у СМА. Виходячи з реалій того часу, пропонувалось утворення єдиної обласної (регіональної) інспекції Держархбудконтролю, що виконувала б свої контролюючі функції на території області. До складу такої регіональної інспекції пропонувалось ввести всі інспекції ДАБК нижчих рівнів, які підпорядковувалися б їй шляхом подвійного підпорядкування, будучи у штатних розкладах райдержадміністрацій та органів місцевого самоврядування. Таким чином, інспекція, що підконтрольна та підзвітна Державній архітектурно-будівельній інспекції у складі профільного міністерства, при здійсненні своїх повноважень на території області була б достатньо незалежна від місцевих органів влади, а “обмежена” (до регіонального рівня) вертикаль дала б можливість, не віддаляючись від місцевих проблем, вирішувати питання ДАБК на території області [5]. Цей шлях давав можливість зосередити на регіональному рівні, а не на центральному рівні, як це є сьогодні та оперативно вирішувати питання боротьби з несанкціонованим будівництвом.

Виходячи з досвіду форм призначення керівників інспекцій ДАБК, доцільно, з урахуванням рівня впливовості таких посад, розглядати можливість їх виборності громадськими організаціями та саморегульованими організаціями певного спрямування. На сьогодні можна констатувати, що за період з 2008 р. по 2014 р. законодавство в СМА зазнало досить багато змін. Усупереч збільшенню корупційної складової, викликанюю централізацією цієї функції, урядом як компенсаційний механізм усіяко спрощуються дозвольно-погоджувальні процедури. Такі дії популістського характеру призвели до того, що ДАБК практично втратив своє основне призначення – державну контролюючу функцію, яка передбачала контроль будівництва на всіх його стадіях (у тому числі додержання технології та якості робіт) і перетворився у “контору” по реєстрації декларацій. Як видно на сьогодні, в системі ДАБК фактично існує тільки верхня частина вертикалі. Реально задіяний тільки центральний і регіональний рівень. Місцевий рівень, де безпосередньо розташовані об’єкти будівництва, практично відсутній, його обслуговують контролюючі структури регіонального та центрального рівнів, відповідно до компетенції. Тобто отримувач послуги максимально віддалений від надавача послуги, що суперечить законодавчим нормам і створює додаткові труднощі потенційним інвесторам та відповідно сповільнює розвиток урбанізованих територій. У запропонованій же свого часу системі “обмеженої” вертикалі максимально задіяний регіональний рівень, що рівновіддалений як від центрального органу влади, так і від забудовника та безпосередньо будівельних майданчиків.

Дослідивши основні причини суспільних настроїв щодо зменшення державного впливу на сферу містобудування та архітектури шляхом передачі на найнижчий рівень функцій державного архітектурно-будівельного контролю, доходимо висновку, що вони насправді викликані більше корупційною складовою як похідною, ніж наявністю відомчої вертикалі в цій галузі та складністю бюрократичних процедур. Парадоксально, але факт, що посилення корупційного тиску в цій царині в період (2008 р. – 2014 р.) полягає в його зворотній залежності. Збільшення корупційної складової узаконаної державної структури відбувалося на фоні максимального спрощення дозвільних процедур, які застосовувалися урядом для камуфлювання напрацьованих схем. Характерно, що на сьогодні рівень спрощення дозвільних процедур в деяких випадках вбачається настільки ліберальним, що ставить під сумнів контрольованість і безпеку розвитку територій.

Підсумовуючи викладений матеріал необхідно відзначити, що на прикладі структур ДАБК можна побачити, що передача більшості контролюючих повноважень у системі державного управління на найнижчий рівень не завжди доцільна на відміну від регіонального як рівновіддаленого від вищого та нижчого рівнів, що дає додаткові можливості узгодження місцевих та державних інтересів.

Зважаючи, що дух сучасних демократичних реформ, який серед іншого передбачає також і виборність керівного складу державних структур, доцільно пропонувати призначення начальників регіональних інспекцій ДАБК головою облвиконкому (в подальшому) за пропозицією спілки саморегульованих організацій та за погодженням Держархбудінспекції України або обрання голосуванням членів будівельних асоціацій чи саморегульованих організацій певного спрямування.

#### Література:

1. Інформаційні матеріали сайту Мінрегіону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>.
2. Дьомін М. М. Актуальні проблеми законодавчого забезпечення містобудування і землекористування в Україні [Електронний ресурс] / М. М. Дьомін, О. С. Дьомін // Містобудування та терит. планув. – 2004. – Вип. 17. – С. 85–96.
3. Коліушко І. Б. Децентралізація публічної влади в Україні / І. Б. Коліушко. – 2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zaxid.net>.
4. Коліушко І. Б. Тези щодо інституційної організації державної влади в Україні-2014 / І. Б. Коліушко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.3republic.org.ua>.
5. Кравченко С. Г. Рівень культури містобудівної діяльності як фактор мінімізації негативного впливу при реалізації інвестиційно-будівельних проектів / С. Г. Кравченко // Коммунальное хозяйство городов : наук.-тех. зб. – 2010. – Вип. № 95. – С. 121–126.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

УДК 17.031: 351

Ю. Г. ПАДАФЕТ

## ГІДНІСТЬ ЛЮДИНИ ЯК КЛЮЧОВА ДЕРЖАВНОУПРАВЛІНСЬКА ЦІННІСТЬ

*Розглянуто поняття “гідність людини” з позицій онтологічних засад державноуправлінської діяльності. Визначено доцільність застосування соціально-психологічного підходу при розгляді людської гідності.*

**Ключові слова:** гідність, цінність, права людини, право, мораль, спільні цінності.

*The concept of “human dignity” from the standpoint of ontological principles Public Administration activities is highlighted. Determined the feasibility of socio-psychological approach in considering human dignity.*

**Key words:** dignity, value, human rights, law, morality, common values.

Ідея цінності людської особистості, її гідності є основою конституційного устрою будь-якої держави. У конституціях більшості держав можна знайти фрази, що захист прав і свобод громадянина є обов’язком держави. До того ж стаття 3 Конституції України найвищою соціальною цінністю визначає людину, її життя і здоров’я, честь і гідність, недоторканність і безпеку [1].

Разом з тим, людська гідність є первинною та визначальною для всіх інших соціальних цінностей. Серед науковців на сьогодні не існує єдиної думки з приводу формулювання поняття “людська гідність”, однак це словосполучення можна часто зустріти в міжнародних і національних правових актах.

Уважається, що перші паростки відчуття власної гідності зароджуються в людини ще в родовому суспільстві у зв’язку з повагою співродичів до хоробрих і винахідливих у добуванні засобів до життя осіб.

Предметом багатьох досліджень є людська гідність як основоположна філософська, правова та психологічна категорія. Вона слугує критерієм загальної оцінки особистості як гідної або недостойної людини.

В епоху Відродження проблема гідності людини стає однією з головних проблем філософії. Французькі просвітники, передусім Ж.-Ж. Руссо, П. Гольбах, К.-А. Гельвецій пов’язують почуття гідності з відчуттям людиною свободи із свободним задоволенням особистих інтересів при розумному задоволенні загального блага для всіх людей.

Класичні німецькі філософи І. Кант, І. Фіхте та Г. Гегель наголошують на самоцінності людської особистості, а гідність людини в їх працях асоціюється з проблемою свободи як свободи духу. Найявніть внутрішніх цінностей, що

усвідомлюються власним “Я” є, згідно з І. Кантом, вінцем виховання. Усвідомлення людиною внутрішніх моральних цінностей є усвідомлення того, що мислителі назвуть гідністю людини.

Мега статті полягає в узагальненні наукових підходів до визначення поняття “гідність людини” та виокремлення онтологічних засад державноуправлінської діяльності.

Сучасні дослідники пов’язують гідність людини з її особистістю як сукупністю високих моральних якостей і повагою цих якостей в самій собі, високим інтелектуальним розвитком. Хоча сьогодні в багатьох правових актах зафіксована повага людської гідності, проте ступінь дослідженості українськими та закордонними дослідниками природи людської гідності є неадекватним існуючій потребі. В. Корженко наголошує, що гідність є тією якістю людини, що визначає її людськість. Із втратою гідності сучасна людина як особистість втрачає не лише статус особистості, але якості людськості взагалі [9, с. 302]. У державноуправлінській науці гідність людини має стати головною управлінською цінністю. Вироблення політики та її впровадження має передусім спиратися на зміни ціннісних орієнтацій як на суб’єктному, так і об’єктному рівні, підсилюючи жагу до задоволення потреби гідності.

В. Корженко наголошує, що демократичною може вважатися держава, що вміє цінувати працю людини задля неї самої, реально визнає і гарантує законодавством її свободу. Тим самим держава виражає людині свою повагу і довіру, адже визнає, що людина може бути вдячною виключно сама собі, своїй волі, зусиллям, знанням, навичкам, власній самосвідомості і працелюбству, що людина нічим не зобов’язана державі, сама здатна створити засоби для задоволення своїх власних потреб [9, с. 229].

У словнику російської мови С. Ожегова гідність визначається як сукупність високих моральних якостей, а також повага до цих якостей у самому собі [10, с. 180].

У великій радянській енциклопедії поняття людської гідності трактується як усвідомлення людиною свого суспільного значення, почуття особистості протилежне соціальній пригніченості людини. Визнання або невизнання гідності (як і саме розуміння гідності) залежить від існуючого економічного ладу, від класової структури суспільства [3, с. 151].

В українській радянській енциклопедії зазначається, що гідність – це поняття моральної свідомості, в якому виражається уявлення про самоцінність людської особистості, її моральну рівність з усіма іншими [18, с. 22].

Сучасна велика енциклопедія тлумачить гідність як один із елементів прекрасного поряд із привабливістю. Гідність у людській поведінці та мистецтві заснована на пристойності і не може розглядатись окремо від здоров’я, сили та добротності. Гідність забезпечується визнанням соціальної цінності особистості [2, с. 53].

Тлумачний словник сучасної української мови надає таке значення цього поняття: гідність – це сукупність рис, що характеризують моральні якості та

усвідомлення людиною своєї громадської ваги, громадського обов'язку (гідно, належним чином, як слід, достойно) [5, с. 180].

В юридичній науці поняття “гідність” розглядається паралельно (спільно) з поняттям честі особи, а деякі автори вказують, що поняття “гідність” і “честь” є синонімами (В. Осадчий, І. Ной, Л. Сугачов, А. Піонтковський) [12, с. 90].

Л. Сугачов уважає, що під гідністю людини слід розуміти не сукупність моральних якостей особистості, а забезпечений суспільними від-носинами інтерес особи, яка потребує визнан-ня її (гідності) за нею [19, с. 189].

В. Бортник під гідністю людини розуміє цінність окремого індивіда, сукупність тих його духовних, фізичних якостей, які відповідають потребам даного суспільства і тому розглядаються останнім як цінність [4, с. 148].

В. Підгородинський вказує, що гідність людини – це позитивна самооцінка конкретної людини. Право на повагу до гідності особи надає їй можливість усвідомлювати і відчувати свою цінність як людини, мати позитивну моральну оцінку щодо себе, повністю уникати катування; жорстокого, нелюдського або такого, що принижує її гідність, поводження, принизливого покарання, вільно погоджуватися на медичні, наукові чи інші досліді [12, с. 93].

А. Церковна розуміє гідність як найвищу соціальну цінність, яка свідчить в об'єктивному аспекті про значущість людини для суспільства з точки зору її моральних, духовних, фізичних (природних) якостей, тобто значущість індивіда як людини, як представника людства незалежно від належності до тієї чи іншої соціальної спільноти, групи й становища в суспільстві, а в іншому – суб'єктивному – аспекті – про особистісну значущість для особи її моральних, духовних, фізичних (природних) якостей незалежно від соціальної належності до тієї чи іншої спільноти людей і становища в суспільстві, усвідомлення і почуття цієї значущості [20, с. 42–43].

Р. Стефанчук зазначає, що поняття “гідність” має дві складові – об'єктивну та суб'єктивну. Під об'єктивною (соціальною) складовою гідності розуміють те, що моральна цінність і суспільна значущість особистості визначається існуючими суспільними чи класовими відносинами та не залежить від конкретної людини. Суб'єктивна складова гідності виявляється в усвідомленні та почутті людиною своєї особистісної гідності [17, с. 231].

За М. Хавронюком гідність – це сукупність високих моральних, світоглядних, професійних якостей людини, які дають їй підстави для самоповаги, для усвідомлення своєї суспільної цінності [8, с. 129].

А. Олійник розуміє поняття гідності як таке, що характеризується як визнання суспільством соціальної цінності і значущості кожної людини, її унікальності [11, с. 69].

В. Головченко та О. Пунда вважають, що гідність – це конституційний принцип, свобода, особисте нематеріальне благо та суб'єктивне право людини. Під гідністю в даному випадку розуміють моральну рису, яка відображає унікальну цінність людини, конституційний принцип, що декларує практичне втілення гуманістичних ідей сучасної соціальної держави, природне невід'ємне право кожної

людини. Конституційне закріплення принципу гідності людини відіграє роль ідеалу, до якого необхідно прагнути, будуючи сучасну правову систему [6, с. 67].

На думку П. Рабіновича, гідність людини – це її достоїнство, тобто цінність людини як такої, самої по собі (самоцінність) – незалежно від будь-яких її біологічних чи соціальних властивостей. З цього випливає і засада рівності всіх людей з огляду на їхню гідність. Гідність – це моральна риса, яка відображає унікальну природу людини. З моменту народження кожної людини її гідність є однаковою – рівною – з гідністю всіх інших людей. Усвідомлення цього кожною людиною приводить до формування у неї почуття власної гідності [14, с. 21].

З точки зору В. Погорілка та В. Федоренка, гідність людини – це невід’ємне внутрішнє ставлення людини до себе як до унікальної цілісної особи [13, с. 127].

О. Совгіря та Н. Шукліна розуміють гідність людини як сукупність особистих прав, свобод, реалізація яких дозволяє кожній людині стати бути і залишатися особистістю [16, с. 145].

Н. Шость надає досить стисле визначення: гідність людини – це самооцінка особи [21, с. 95].

М. Баглай та Б. Габричидзе під гідністю людини вбачають право людини, яке рівнозначне праву на повагу та обов’язок поважати інших. Воно досягається розвитком особистості, яка усвідомлює свою свободу, рівність і захищеність [15, с. 169].

У психологічній науці почуття власної гідності розглядається як повага до себе й інших і неприйняття всього, що принижує людину (Г. Бандзеладзе, Б. Додонов, Дж. Ролз, Т. Шибутані), як переживання власної цінності й ствердження її, можливо, всупереч обставинам (І. Бех, К. Золотухіна-Аболіна, В. Рибалка) та як форма прояву самосвідомості й самоконтролю (А. Анісімов, І. Бех, Ю. Зайцева, В. Столін). Л. Кадишева на основі вивчення теоретико-емпіричних досліджень розглядає почуття власної гідності як “внутрішню позицію”, власне переживання цінності, оцінку й повагу в собі якостей особистості, що забезпечують моральну регуляцію поведінки відносно себе й інших [7].

Цікавою є думка В. Корженка, який визначає гідність як послідовність певних ступенів розвитку ідеї виховання в-собі-і-для-себе суцільної свободної волі здійснення. При цьому, виокремлюються три різновиди гідності [9, с. 229–230]:

– безпосередня гідність, у своєму понятті як абстрактна гідність, – особистість людини в наявному бутті виховного процесу; це сфера абстрактного або формального виховання;

– гідність, рефлексована в собі безпосередньо із зовнішнього наявного буття людської екзистенції, що визначається в якості суб’єктивної одиничності в протиставленні загальному, яке, в свою чергу, є частково в якості внутрішньої суб’єктивності – добро, частково в якості її зовнішнього (середовище) – життєдіяльність, і ці обидві сторони ідеї лише опосередковують одна одну; ідея в її роздвоєнні або особливому існуванні, виховання суб’єктивної гідності відносно виховання людської спільноти як культури та виховання ідеї, але ідеї, суцільної лише в собі – це сфера культури, моральності;



– єдність і істина зазначених абстрактностей – мислима ідея добра, що реалізована в рефлексивній в себе гідності і в зовнішньому людському середовищі, так, що свобода як субстанція, існує як дійсність і необхідність вибору та як суб’єктивна гідність – це ідея в-собі-і-для-себе загальному існуванню є суспільність.

З точки зору державноуправлінської діяльності є доцільним застосування соціально-психологічного підходу, який є одним з наймолодших і полягає в розгляді соціальних чинників становлення почуття власної гідності в контексті розвитку національної та професійної самосвідомості особистості. Представниками цього напряму є А. Адлер (досягнення значущих цілей через професійне становлення), Дж. Ролз (професійна компетентність), Н. Пряжников (самореалізація в праці).

У науковій літературі можна часто зустріти таке визначення, як “нормальна людина”, яка є характеристикою надійної та чесної людини. Проте поведінка такої людини в різних підкультурах може суттєво відрізнятись залежно від набору цінностей, які є важливими для даного соціокультурного середовища. Психологи та соціологи основою для їх виокремлення вважають взірці поведінки, які не приносять особистої вигоди.

Доречним у цьому контексті є приклад М. Косевського щодо засвоєння цінностей дитиною, яка, будучи оточена турботою та коханням, намагається бути в згоді з цінностями дорослих, оскільки вони мають для нього авторитет і дотримання цієї моделі поведінки дозволяє дитині отримувати цукерки та бути коханою. Потім йде приписування певних рис (доброти, мудрості, ввічливості) моделям поведінки. Якщо звинуватити дитину в нечесності, злості, то вона заплаче. Таким чином у неї виникла потреба бути чемною або доброю.

Відповідно зародження в структурі “Я” основоположної потреби – потреби гідності – відбувається під час розрізнення “Я” та “не-Я”. Психологи наголошують, що показником її задоволення є відчуття певного рівня власної гідності.

Таким чином, категорія гідності людини розглядається нерозривно із загальнолюдськими цінностями, що дає можливість об’єднати всі існуючі точки зору з даного питання. Недостатня розробленість державноуправлінською наукою проблематики людської гідності, яка є основою природного права, вимагає теоретико-методологічного обґрунтування нової моделі управлінської діяльності шляхом синтезу наукових напрацювань інших галузей знань.

Феномен гідності людини пов’язується в основному з цінністю людини та оцінкою її значення і місця в суспільстві та державі. Сприйняття себе та оточенням на основі певного еталону перетворюється на оціночні судження морального чи правового характеру, що створює підстави для зворотного позитивного або негативного зворотного зв’язку на поведінку людини. Ці вимоги стають особистими нормами дій лише у випадку, коли вони спираються на внутрішні переконання людини в їх корисності не тільки для неї самої, але й, передусім, для інших людей.

Подальший науковий пошук доцільно зосередити на виявленні зв’язків та взаємозалежностей гідності з іншими фундаментальними явищами, що є гарантією належного врядування.

Література:

1. Конституція України // ВВР України від 23.07.1996. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Большая энциклопедия : в 62 т. – М. : Терра, 2006. – Т. 16. – 592 с.
3. Большая советская энциклопедия. Т. 15. – М. : Сов. энцикл., 1952. – 1250 с.
4. *Бортник В. А.* Честь і гідність особи як об'єкт кримінально-правової охорони / В. А. Бортник // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2000. – № 4. – С. 146–151.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. ; Ірпінь : Перун, 2004. – 1440 с.
6. *Головченко В.* Конституційне право людини на гідність / В. Головченко, О. Пунда // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – № 4. – С. 67–71.
7. *Кадишева Л. Б.* Психологічні детермінанти почуття власної гідності : дис. ... к.психол.н. : спец. 19.00.01. “Загальна психологія, історія психології” / Л. Б. Кадишева. – Одеса, 2011. – 20 с.
8. Конституція України: офіційний текст: коментар законодавства України про права та свободи людини і громадянина : навч. посіб. / авт.-упоряд. М. І. Хавронюк. – К. : Парлам. вид-во, 1999. – 544 с.
9. *Корженко В.* Філософія виховання: зміна орієнтацій : монографія / В. Корженко. – К. : Вид-во УАДУ, 1998. – 304 с.
10. *Ожегов С. И.* Словарь русского языка / С. И. Ожегов ; под ред. Н. Ю. Шведовой. – 23-е изд., испр. – М. : Рус. яз., 1991. – 917 с.
11. *Олійник А. Ю.* Захист конституційного права на повагу до гідності / А. Ю. Олійник // Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ України. – 2002. – № 4. – 1996. – С. 69–75.
12. *Підгородинський В.* Поняття честі та гідності особи / В. Підгородинський // Вісник прокуратури. – 2009. – № 10. – С. 88–94.
13. *Погорілко В. Ф.* Конституційне право України : підручник / В. Ф. Погорілко, В. Л. Федоренко ; за заг. ред. В. Ф. Погорілка. – К. : Прецедент, 2009. – 344 с.
14. *Рабінович П. М.* Право людини і громадянина у Конституції України (до інтерпретації вихідних конституційних положень) / П. М. Рабінович. – Х. : Право, 1997. – 64 с.
15. *Самигуллин В. К.* Основы российского конституционного права : учеб. пособие / В. К. Самигуллин. – Уфа : Изд. Башкир. гос. ун-та, 2000. – 170 с.
16. *Совгиря О. В.* Конституційне право України : навч. посіб. / О. В. Совгиря, Н. Г. Шукліна. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 632 с.
17. *Стефанчук Р. О.* До питання про поняття та зміст права на гідність та честь / Р. О. Стефанчук // Правова держава. – 2004. – Вип. 15. – С. 229–239.
18. Українська радянська енциклопедія. Т. 3. – вид. 2-е. – К. : УАЕ, 1979. – 936 с.
19. *Храмцов О. М.* Честь та гідність особи як об'єкт кримінально-правової охорони / О. М. Храмцов // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 25. – С. 186–191.

20. Церковна А. О. Гідність і честь у цивільному праві України : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.03 “Цивільне право; цивільний процес; сімейне право; міжнародне приватне право” / А. О. Церковна. – К, 2003. – 53 с.

21. Шость Н. В. Конституція України: права і свободи громадян : навч.-метод. посіб. у запит. і відп. / Н. В. Шость. – Х. : Константа, 1998. – 182 с.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

УДК 165.6: 351

*В. Ю. СТРЕЛЬЦОВ*

### **ПАРАДИГМИ ТА ДОКТРИНИ В ТЕОРІЯХ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Розглянуто поняття “парадигми” та “доктрини” в еволюції теорій державного управління. Визначено доцільність застосування цінсноорієнтованого підходу, який є результатом еволюції теорії та практики управлінської діяльності і в подальшому визначатиме напрями змін у державному секторі.*

**Ключові слова:** доктрина, зміни, парадигма, синергетика, синтез, теорія систем, цінність.

*The notion of “paradigm” and “doctrine” in the evolution of theories of public administration are highlighted. Determined the feasibility of management by values approach, which is the result of the evolution of the theory and practice of Public Administration activities and to further determine the direction of change in the public sector.*

**Key words:** doctrine, changes, paradigm, synergetics, synthesis, systems theory, value.

Наукове обґрунтування еволюції різних типів систем пройшло декілька етапів – від простих систем до складних, що саморегулюються, та систем, що саморозвиваються. Механістичний підхід до вивчення простих систем домінував з моменту появи природознавства до перших промислових революцій. Доречними прикладами є намагання засновника соціології Конта побудувати теорію суспільства як соціальну механіку, концепції людини та суспільства Ламетрі та Гольбаха, пошук Фур’є закону тяжіння за пристрастями. Однак науково-технічні революції середини ХХ ст. змінили об’єкт досліджень. Вивчення великих систем з використанням інструментарію класичної механіки вже потребує коригування категоріального апарату.

Поява кібернетики, теорії інформації та теорії систем стало наслідком теоретичного вакууму, що виник на ґрунті широкого використання досягнень науково-технічної революції (біологія та квантова фізика) в першій половині ХХ ст. Детермінізм Лапласа мав лише обмежену сферу застосування і був доповнений ідеями “ймовірної” причинності [15, с. 609].

Бурхливий розвиток науки державного управління вимагає відповідного розвитку наукових теорій. Незважаючи на численну літературу з проблем державноуправлінської науки, зокрема її методології й реалізації результатів дослідження актуальних проблем публічного управління, усе ж таки залишаються питання, які потребують з’ясування та вирішення сьогодні. Насамперед це стосується природи і значення в управлінській системі таких явищ, як “доктрина” і “парадигма”. З цього приводу в літературі звертається увага на систематичне загострення і без цього непростих дискусій з цієї проблематики. Науковці доволі часто, використовуючи різні аргументи, перетворюють доктрини на парадигми і навпаки. У зв’язку з цим необхідно чітко визначитись з понятійним апаратом.

Нелінійний характер соціальних процесів і явищ та їх складність вимагають застосування сучасних міждисциплінарних підходів, що акцентують увагу на дослідженні властивостей складних систем різноманітної природи та ґрунтуються на системно-синергетичних концепціях. На засадах цих концепцій пропонується пояснення нерегулярної поведінки й аномалій у системах, які не є стохастичними; розробляються нові методи дослідження структурних властивостей, динаміки та еволюції складних систем.

Серед учених у галузі державного управління можна виділити В. Бакуменка, Ю. Сурміна, С. Сergyгiна, В. Князева, В. Козакова, В. Корженка, В. Мартиненка, В. Мамонову, В. Надолішнього, Н. Нижник, О. Руденко, І. Черленяка, які пропонують погляди на теоретичні концепти розбудови системи управління на національному та регіональному рівнях.

Мета статті полягає в узагальненні наукових підходів до визначення таких понять, як “доктрина” і “парадигма” в еволюції теорії державного управління.

Перш за все доцільно впорядкувати визначення поняття “парадигма”. До наукового обігу категорію “парадигма” було введено видатним американським філософом, істориком і методологом науки Томасом Семюелем Куном у праці “Структура наукових революцій” (1962 р.). Замість категорії “теорія” він як базове структуроутворювальне і концептуальне поняття запропонував більш об’ємне – парадигму (від грец. *paradeigma* – приклад, зразок). Після виходу зазначеної роботи поняття парадигми отримало досить широке застосування в різнофазовій науковій літературі. Слід зауважити, що останніми роками в українській управлінській літературі склалась певна термінологічна “мода” на його активне вживання. При цьому автори, на жаль, нерідко застосовують його некоректно, найчастіше – як синонім чи заміник поняття теорії (концепції). Тим самим ігноруються нетотожність і глибокі сутнісні розбіжності цих понять. З огляду на це стає доцільним відновлення належної наукової чіткості дефініції, тобто вживання терміна відповідно до його істинного змісту.

Науковці Київського національного університету ім. Т. Г. Шевченка, керуючись доробком Т. Куна, під парадигмою розуміють прийняту науковою спільнотою теоретико-методологічну модель, зразок постановки і вирішення наукових проблем. Вона становить певну метатеоретичну єдність і для певної спільноти вчених базується на спільних світоглядних, онтологічних і гносеологічних установах дослідників [2, с. 63]. У сучасному словнику з державного управління тлумачення терміну “парадигма” передбачає її вивчення як початкової концептуальної схеми, моделі постановки проблем та їх рішення, методів дослідження у сфері державного управління, пануючої протягом певного історичного періоду [6, с. 140]. О. Руденко, розглядаючи державне управління, підходить до поняття парадигми більш широко – не лише як до науково-методологічної теорії, а і як до процесу вироблення конкретних моделей суспільного розвитку, що можуть бути застосовані в практиці управління [11].

Для потреб дослідження під парадигмою будемо розуміти систему теоретичних, методологічних та аксіологічних настанов, що використовуються для вирішення наукових завдань спільнотою науковців у сфері державного управління.

У частині вчення про парадигму, зміст та ознаки наукових революцій теорія Т. Куна може бути застосована до аналізу історичного розвитку державно-управлінської науки. Важко не погодитись з Ю. Сурміним, який наголошує на боротьбі трьох парадигм у сучасному державному управлінні: операціональної, системної і синергетичної [13, с. 37]. Ознакою наукової зрілості, насправді, стало формування Фр. Тейлором та А. Файолем першої наукової державноуправлінської парадигми (перша третина ХХ ст.). Її центральною темою є розкладення складних видів управлінської діяльності на сукупність операцій відповідного суб'єкта. Значна кількість науковців наголошує на кризовому стані цієї парадигми.

Вплив кібернетики й теорії систем допоміг поглянути на управлінську діяльність як на систему, яка має структурно-функціональні характеристики. Намагання використовувати право як основний інструмент управління виявило часткову непридатність цієї парадигми для перехідних суспільств. Навіть у країнах зі сталими демократичними традиціями простежується обмеженість теоретичного арсеналу цієї парадигми для здійснення управління нелінійними процесами.

Більш адекватну відповідь на попередні виклики може дати синергетична парадигма. В ідеях І. Пригожина, розвинутих Г. Хакеном у синергетику, розвивається так звана когерентна самоорганізація [16]. Її механізм пов'язується з кооперативною взаємодією багатьох однорідних компонентів, які призводять до синхронізації внутрішніх процесів та їх когерентної поведінки. Такий механізм Г. Хакен назвав синергетичним (сумісна кооперативна дія). Синергетика, згідно з Г. Хакеном, займається вивченням систем, які складаються з великої кількості частин і складним чином взаємодіють між собою. Його попередники (Ч. Шеррінгтон, І. Забузький) говорили лише про часткові приклади синергетичних процесів.

Чергування парадигм у державному управлінні як галузі наукового пізнання відбувалось відповідно до Кунівської інтерпретації шляхом реалізації наукових революцій у 60-х рр. XX ст. (перехід від класики до некласики), у 90-х рр. XX ст. (перехід від некласики до синергетики). Кожна з них є ілюстрацією чи констатацією методологічних і теоретичних зрушень, які відбувались упродовж наукових революцій.

Попри монопарадигмальність поглядів Т. Куна на розвиток науки перед і після здійснення наукових революцій, він пізніше визнає, що будь-якому етапу розвитку науки властиве одночасне співіснування різних наукових парадигм як вияв конкуруючих підходів у науці, які не завжди є несумісними і можуть мати різноманітні форми взаємодії: вони можуть перекривати одна одну та взаємопроникати [5]. Тому важливим методологічним підґрунтям є дослідження складної структури міжпарадигмальної взаємодії в історії розвитку теорії державного управління. Формою реалізації такої взаємодії є синтез управлінських парадигм, який можна спостерігати впродовж історичного розвитку теорії державного управління. Вивчення феномену міжпарадигмального синтезу збагачує фахівців розумінням окремих закономірностей розвитку теорії державного управління.

Класики державноуправлінської науки В. Бакуменко, В. Князев та Ю. Сурмін наголошують на підвищенні ролі в державному управлінні системної методології, яка об'єднує пізнання, оцінку й практику [1, с. 22]. Безсумнівно, системний підхід втратив статус домінуючої наукової теорії і на сьогодні доповнює наукове обґрунтування державноуправлінських процесів з позиції енергоінформаційного обміну як між елементами системи, так і з оточуючим середовищем.

Автори монографії “Синергетичні засади державного управління” доводять, що взаємодія в певній системі визначається потребами саморегуляції, збереження й саморозвитку управлінських систем будь-якого рівня складності, проявляється в процесах управління, у зміні систем, у поєднанні з інформацією про об'єкт, мету, процеси управління [12, с. 1, 2]. Тобто, державне управління є складною системою, що саморозвивається, невичерпним для пізнання та розуміння феноменом. Місце та роль державного управління в суспільстві визначається тим, що воно:

- спирається на владу – організовану силу суспільства, здатну до примусу;
- поширює свій вплив на суспільство, чинячи управлінський вплив на його важливі “вузлові” процеси, явища та взаємозв'язки;
- діє системно, оскільки поєднує функціонування двох складних структур – державного апарату управління і публічних проявів суспільства [7, с. 25].

А. Пригожин в управлінні виділяє:

- організаційний порядок, під яким розуміється система об'єктивованих стосовно людини норм і правил;
- цільовий управлінський вплив на об'єкт, що поділяється на “зовнішнє” управління й самоврядування;
- самоорганізацію – спонтанне регулювання, додаткове й незамінне джерело організаційної енергії [10].

В об'єктах на кшталт суспільства і людини саморозвиток може відбуватися за такою логікою. Люди, соціальні групи та організації, що перебувають у межах цілого, повинні пройти етап поєднання своїх інтересів, цілей і прагнень – породити нові якості, які б поєднували їх інтереси й цілі – самим своїм значенням вони згодом коригують поведінку, яка зумовлюється цими інтересами і цілями, відповідно до вимог людського співжиття [4, с. 134]. Тобто, ускладнення системи державного управління в процесі розвитку пов'язується з появою нових рівнів організації, переходом від одного типа саморегуляції до іншого. Дуалізм процесу переходу полягає як у саморегулюванні, так і в саморозвитку.

У роботі Н. Нижник та І. Черленяка також висвітлюються окремі питання щодо застосування синергетики, її принципів, законів і закономірностей у сфері державного управління. Особливу увагу автори приділили дослідженню принципів формування синергетично-рефлексивної моделі соціальної самоорганізації та управління, стверджуючи, що в трансформаційному (нерівноважному) стані суспільного розвитку застосування суто рівноважних (збалансованих) механізмів політичного та економічного управління, а отже, і збалансованого прогнозування може здатись неефективним через невідповідність потребам суспільно-економічної системи, що модернізується [8].

Особливу цікавість у контексті дослідження викликає механізм саморозвитку, який складається з теоретичного та практичного блоків [1, с. 291–306].

Фактично, пошук теоретичного підґрунтя підштовхнув науковців до розгляду державного управління як складної системи, що саморегулюється. Складні системні об'єкти мають вигляд процесуальних систем, що самовідтворюються, в результаті взаємодії із зовнішнім середовищем завдяки саморегуляції. Усе більше досліджень підтверджує, що ключ до розуміння поведінки таких систем полягає в розумінні цінностей, які містить кожна система. Система цінностей – це мотиватори, які визначають поведінку окремих осіб, суспільства і державних інституцій.

Відповідно до теорії хаосу, такі системи, крім простих, містять так звані дивні атрактори, які дозволяють говорити про появу динамічних систем. Дивні атрактори можуть існувати лише в таких дисипативних системах, які є або відкритими (до яких надходить енергія ззовні), або нерівноважними (які мають великий запас внутрішньої енергії), у протилежному разі коливання в дисипативній системі з часом мають згасати. Керівники та лідери повинні опанувати невідомі чинники, притаманні їх організації, щоб забезпечити керованість у непередбачуваному середовищі.

Наголос на цінностях як у теоретиків, так і у практиків завжди викликав певні зауваження, оскільки був “занадто м'яким” для того, щоб розглядатися як серйозний підхід до управління, проте сьогодні він набуває дедалі більшої ваги в дискусіях про стратегічне управління та організаційні зміни як у приватному, так і в державному секторах. Це є спільною точкою дотику цих двох сфер. Коли організації порушують процеси змін, допомога “ззовні” є доволі обмеженою, керівництво здебільшого використовує характерні особливості і цілі організації.

Фактично, вибір траєкторії розвитку робиться відповідно до викликів, від яких потерпає організація. Акцент на ключових цінностях є наріжним каменем проведення організаційних змін.

Розгляд державного управління з позицій класичної або неklasичної наукової раціональності не повністю відповідає реаліям сучасного наукового пізнання. Постнекласична наукова раціональність, використовуючи сучасні методологічні надбання, дозволяє поглянути на поняття “державне управління” з нових позицій. Згідно з ними управління вже не розглядається як механізм підвищення ефективності функціонування системи за рахунок зміни її параметрів чи навіть структури.

Перспективним напрямом досліджень державного управління з позицій синергетичних засад є структура цінностей системи державного управління, яка є основою руху складних систем, що саморозвиваються. Але треба мати на увазі, що соціальні системи швидко не руйнуються внаслідок їх складності. Дуже часто можна спостерігати їх деградацію і паразитичний шлях існування. Цей феномен треба розглядати з позицій сенсу існування кожної підсистеми.

Однак українська наукова думка перебуває лише на початку шляху концептуального обґрунтування нової управлінської доктрини.

Звернемося тепер до довідкових видань для з’ясування трактування змісту поняття “доктрина”. Доктрина (лат. *doctrina* – вчення) – політичне, наукове, філософське, військове тощо вчення, теорія, система поглядів; теза, принцип, світогляд [9, с. 581].

Подальший розгляд змістовного наповнення терміну “доктрина” звертає увагу на правову складову. Так, Є. Євграфова наголошує на вживанні цього терміну в двох площинах: у зв’язку з доктринальним тлумаченням правових норм, розробкою та ухваленням нових законів, інших юридичних актів; доктриною (і концепцією) називають і окремі юридичні акти (документи), схвалені органами влади, якими визначаються напрями здійснення державної політики в тій чи іншій сфері життєдіяльності суспільства (економічній, соціально-культурній, оборонній, системі правосуддя тощо) [3].

Не слід забувати і про радянські часи, коли будь-які спроби розгляду державного управління зводились до доктрини марксизму-ленінізму, яка офіційно визнавалась “єдино правильним науковим ученням”.

Те, що нині охоплюється терміном “доктрина”, може бути інтерпретовано, принаймні, трьома її складовими. По-перше, доктрина – це власне результат наукового пізнання, певна частина науки (система наукових ідей, теорій, методів дослідження), скажімо, доктрини верховенства права і правової держави охоплюють непохитні наукові ідеї та принципи такі як пріоритет прав людини перед публічною владою, справедливість та рівність. По-друге, доктрина – це рамки впровадження державної внутрішньої і зовнішньої політики (“Національна доктрина розвитку освіти”, “Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту”, “Доктрина інформаційної безпеки України” тощо). По-третє, доктрина – це догматичне



увянення, завдяки якому забезпечуються захист або дотримання застарілої та відірваної від життя ідеології, схоластичних поглядів, які слугують знаряддям підтримки існуючого політичного режиму. Формування цієї триєдиної сутності доктрини відбулося в ХХ ст.

У зв'язку з цим привертає увагу роль державноуправлінських наукових доктрин у рамках різних парадигм. У рамках існуючих парадигм можна виділити щонайменше три доктрини: управління на основі інструкцій, управління за допомогою права, управління за цінностями. Спробуємо розглянути умови їх виникнення.

Зміни інституціонального середовища зумовлюють зміни в діяльності керівників з метою задоволення потреб часу. Батьки менеджменту на початку ХХ ст. в основу управлінської діяльності поклали чітку регламентацію різноманітних робіт, використовуючи здебільшого механістичний підхід. Повільні темпи змін поступово вносили корективи та сприяли розвитку управлінської науки. Характерним досягненням цього періоду є розгляд державного управління з позицій великих систем та їх диференціація на автономні підсистеми, в яких відбувається стохастична взаємодія елементів. Гомеостатичність великих систем передбачає програму функціонування, яка визначає команди управління та коригує поведінку системи, використовуючи зворотні зв'язки. Але кардинальні зміни управлінської парадигми припадають на 1960-і рр., коли реакція на зростаючі виклики вимагала більшої швидкості та гнучкості. Цей етап зумовив появу досить популярного управління за цілями, що дозволило обирати напрямок і стратегію розвитку. Однак вплив глобальної конкуренції і технологій змусив провідні країни замислитися над реінжинірингом існуючого підходу, оскільки він не повною мірою задовольняє потреби керівників в оперативному реагуванні на зовнішні та внутрішні виклики.

Сьогодні організації державного сектора ще й досі дуже широко використовують управління за цілями, що стало одним зі здобутків нового публічного менеджменту. Однак використання притаманного цій системі методу “батога та пряника” дедалі частіше не дає бажаного результату з досягнення цілей. Розчарування зростає, коли, незважаючи на зусилля, керівники не в змозі визначити, що вони зробили неправильно. Попри застосування чітко визначених правил окреслення цілей (SMART та інші методики), тим не менш, між початком і кінцем діяльності відбувається багато змін, які не можна передбачити заздалегідь. Саме вони створюють бар'єр, що не дозволяє керівникам досягати визначених ними цілей.

Цінності складають основу державноуправлінської діяльності. Вони складають код організації та проявляються в нормах поведінки та підходах до ухвалення рішень. На основі цінностей робиться той або інший вибір з метою служіння публічному інтересу та досягнення загального блага. Цінності відображають очікування громадян щодо місії, цілей та поточної діяльності організацій публічного сектора. У розвинутих країнах, де публічні службовці отримують гідну заробітну плату, зростає усвідомлення того, що фінансова мотивація – це лише верхівка айсбергу, а саме цінності державного управління та служби відіграють важливу роль у підвищенні якості діяльності державних

органів. Під публічним інтересом будемо розуміти сукупність узгоджених державних і суспільних інтересів, задоволення яких запобігає кризовим явищам у соціумі та створює умови для сталого суспільного розвитку.

У суспільстві як соціально-управлінській системі, що складається з багатьох вільних і рівноправних громадян, існує два види потреб (матеріальних та нематеріальних), які по-різному впливають на самоорганізацію суспільної життєдіяльності людей. Орієнтація на ці два види потреб дозволяє розглядати управлінську діяльність не тільки з позицій застосування принципу “батога та пряника” (регулювання корисних, егоцентричних потреб людини) в межах класичного підходу до управління, але і з точки зору задоволення нематеріальних потреб (порівняння своєї поведінки із загальноновизнаними взірцями поведінки, як-то: чесність, надійність, справедливість, відвага, лояльність, солідарність, відповідальність, правдивість, щедрість, патріотизм, терпимість, неупередженість, професіоналізм, незалежність, особиста свобода).

Відносне задоволення амбіцій, передусім, полягає в порівнянні себе з оточенням та отриманні задоволення від факту, що є кращими за інших, а не від того, що є просто іншим і по-своєму гарним. У дихотомії “страх – гідність” ставка робиться на перший компонент, тим самим формуючи відносний спосіб задоволення нематеріальних потреб.

Інший зразок управління базується на шануванні гідності інших осіб. Основу наукової ідеї є розгляд учасників управлінського процесу– як партнерів, а не супротивників або “гвинтиків”, де базові цінності державного управління є гарантією належної реалізації громадянами своїх прав та виконання обов’язків.

Тобто, ціннісна доктрина державного управління передбачає досягнення спільних цілей, а співробітники задовольняють нематеріальні потреби в автономному режимі через зв’язок роботи із цінностями організаціями.

На сьогодні можна навести небагато прикладів у цій площині. Перші місця посідатимуть приватні компанії Японії, США та Європи, які найбільш гостро усвідомлюють необхідність підвищення продуктивності праці і запроваджують новітні управлінські підходи. Однак їх запровадження базується на спробах та помилках і не завжди має належне обґрунтування, як, скажімо, принципи Е. Демінга, які були бездоганно втілені в роботу японських корпорацій, проте здебільшого симулюються американськими компаніями. Усвідомлене запровадження ціннісноорієнтованого управління в державному секторі надасть можливість ліквідувати аномію та наблизити практику функціонування до бізнес-середовища, оскільки кінцевою метою цього підходу є культивування певних цінностей шляхом задоволення нематеріальних потреб, а не спекулятивна маркетингова гра на матеріальних потребах і накопичення прибутку.

Тобто, існує тісний взаємозв’язок між цінностями, цілями та інституціональною структурою як інструменту управління. У поєднанні із цілями, принципами та процедурами ухвалення рішень цінності виступають основними мотиваторами управлінських дій. У поєднанні між собою цінності та

інституціональна структура створюють своєрідний “тандем”, в якому реалізація цінностей потребує інституцій, яким притаманний високий рівень самоконтролю, а принципи є здебільшого політичними настановами.

Важливе теоретико-методологічне значення новаторських досліджень у галузі науки філософії дозволяє більш повно та реалістично відтворити складний і багатогранний процес наукового розвитку історії державноуправлінських вчень.

Підходів, що використовувалися раніше, вже недостатньо. Управління державними організаціями має базуватися на використанні дивних атракторів, роль яких виконують цінності. Цінісно орієнтований підхід є результатом еволюції теорії та практики управлінської діяльності і в подальшому визначатиме напрями змін у державному секторі.

Таким чином, цінності визначають відповідний пункт діяльності, формують її загальні напрями. Принципи надають особистісної і суспільної значущості державному управлінню. Норми виступають у вигляді раціональних вимог до діяльності. Парадигми забезпечують інтеграцію всіх складових методологій та їх реалізацію. Доктрини додають обґрунтованості, аргументованості державноуправлінській діяльності.

#### Література:

1. *Бакуменко В.* Методологія державного управління : проблеми становлення та подальшого розвитку / В. Бакуменко, В. Князев, Ю. Сурмін // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 2. – С. 68–81.
2. *Гайдай Т. В.* Методологічне значення теорії наукових парадигм для дослідження розвитку економічної науки / Т. В. Гайдай // Економіка. – 2005. – № 75–76. – С. 62–65.
3. *Євграфова Є.* Доктрини та концепції у правовій системі України: форми і сфери застосування / Є. Євграфова // Право України. – 2010. – № 5. – С. 77–82.
4. *Єрохін С. А.* Структурна трансформація національної економіки (теоретико-методологічний аспект) : монографія / С. А. Єрохін. – К. : Світ знань, 2002. – 528 с.
5. *Кун Т.* Структура наукових революцій / Т. Кун ; пер. с англ. И. З. Налетова ; общ. ред. и послесл. С. Р. Микулинского и Л. А. Марковой. – 2-е изд. – М. : Прогресс, 1977. – 300 с.
6. Методологія державного управління : словник-довідник / уклад. В. Бакуменко [та ін.] ; ред. В. І. Луговий [та ін.] ; НАДУ при Президентіві України ; Ін-т проблем держ. управління та місцевого самоврядування. – К. : Вид-во НАДУ, 2004. – 195 с.
7. *Нижник Н.* Проблеми сьогодення державного управління в Україні / Н. Нижник // Актуальні проблеми державного управління на новому етапі державотворення : матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяч. 10-річчю Академії, Київ, 31 трав. 2005 р. : у 2 т. ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – Т. 1. – С. 23–29.

8. *Нижник Н.* Синергетично-рефлексивна модель соціальної самоорганізації та управління / Н. Нижник, І. Черленяк // Вісн. НАДУ. – 2003. – № 3. – С. 5–14.
9. *Новий тлумачний словник української мови: у 3-х томах* / уклад. : В. Яременко, О. Сліпушко ; за ред. О. А. Амагуні. – К. : Аконті, 2007. – Т. 1 : А – Є. – 926 с.
10. *Пригожин А. И.* Современная социология организации / А. И. Пригожин. – М. : Интерфакс, 1995. – 296 с.
11. *Руденко О.* Парадигмальна теорія суспільної стабільності / О. Руденко // Держава та регіони : науково-виробничий журнал. – 2009. – № 4. – С. 198–204.
12. *Серьогін С. М.* Синергетичні засади державного управління в умовах реформ : монографія / С. М. Серьогін ; [за заг. ред. С. М. Серьогіна]. – Дніпропетр. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 194 с.
13. *Сурмін Ю.* Стан, методологічні проблеми та концептуальні засади розвитку наукових досліджень державного управління в Україні / Ю. Сурмін // Вісник НАДУ. – 2011. – № 2. – С. 34–43.
14. *Територіальна громада: знаннєвість, дієвість* : монографія / [Ю. О. Куц, В. М. Сінченко, В. В. Мамонова, С. В. Газарян] ; за заг. ред. Ю. О. Куца. – Х. : Віровець А. П. ; “Апостроф”, 2011. – 340 с.
15. “Феноменология духа” Гегеля в контексте современного гегелеведения / отв. ред. Н. В. Мотрошилова. – М. : Канон+ ; РООИ “Реабилитация”, 2010. – 672 с.
16. *Хакен Г.* Синергетика / Г. Хакен. – М. : Мир, 1980. – 406 с.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

УДК 351.712

*О. В. ЧЕРВЯКОВА*

### **ЕКСПЕРТНЕ ВИЗНАЧЕННЯ ПРІОРИТЕТНИХ НАПРЯМІВ УДОСКОНАЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ САМООРГАНІЗАЦІЇ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

*Отримано оцінки з найбільш суттєвих питань розвитку державного управління в Україні в контексті процесів самоорганізації, які, в цілому, свідчать про розуміння переважною більшістю з опитаних державних службовців реальних проблем розвитку країни. Оцінка експертів також показала розбіжність для низки механізмів державного управління щодо ступеня їх впливу та необхідності їх удосконалення.*

**Ключові слова:** самоорганізація, система, державне управління, система державного управління, експертне опитування.

*The estimations of the most significant issues of public administration in Ukraine in the context of self-organization, which, in general, show understanding on the vast majority of the interviewed civil servants of the real problems of the country. Assessment experts also showed a discrepancy for a number of governance mechanisms on the degree of exposure and degree of need for their improvement.*

**Key words:** self-organizing system, public administration, public administration system, expert interviews.

Якщо системний і ситуаційний підходи широко використовуються в дослідженнях систем державного управління, то синергетичний підхід ще тільки пробиває собі місце в методологічних засобах таких досліджень. У той же час, він за рахунок аналізу самоорганізаційних процесів дозволяє суттєво розширити та поглибити наші уявлення про суб'єкти, об'єкти та процеси в соціальних системах взагалі та в державному управлінні зокрема.

Метою даної статті є узагальнення експертних оцінок і визначення на їх основі пріоритетних напрямів можливого вдосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління.

Сучасні проблеми та питання вдосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління розглядали В. Бакуменко, О. Червякова, І. Черленякта ін. [1–3].

З метою реалізації сформульованої мети здійснене експертне опитування, проведено відповідний аналіз та за його результатами визначено пріоритетні напрями можливого вдосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління. В якості експертів обрано 100 осіб державних службовців з вищою освітою, які проходили в 2013 та 2014 рр. підвищення кваліфікації за напрямом “Державна служба” в Національному університеті біоресурсів та природокористування. Опитування здійснювалося за анкетною “Удосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління” закритого типу, що містила сім запитань та по кілька відповідей на них з передбаченою можливістю вибору шляхом позначки від одного до п'яти відповідей, а також додавання відповідей, не передбачених анкетною. Складанню анкети передував ґрунтовний аналіз вітчизняних стратегій суспільного розвитку з урахуванням чинників самоорганізаційної спроможності, виділених в роботах [1; 2].

У першу чергу було з'ясовано, що респонденти розуміють під процесами самоорганізації в системі державного управління. Отримані відповіді наведено в табл. 1.

Таблиця 1

Розуміння процесів самоорганізації в системі державного управління

№ з/п	Процеси самоорганізації в системі державного управління	Разом, %
1	Діяльність суб'єкта управління	7
2	Взаємодія суб'єкта та об'єкта управління (цикл управління)	43
3	Самовпорядкування в системі	35
4	Виконання множини циклів управління	2
5	Упорядкування множини циклів управління	12
6	Інше	1

Виявилося, що переважна більшість експертів (78 %) розуміє під процесами самоорганізації в системі державного управління, насамперед, взаємодію суб'єкта та об'єкта управління (цикл управління) (43 %) та самовпорядкування в системі (35 %). Щодо упорядкування множини циклів управління (12 %), то цей процес, на нашу думку, є складовою самовпорядкування в системі, а відтак, доповнює позитивну кількість відповідей щодо нього (35 % + 12 % = 47 %).

Відповіді на запитання: наскільки важливим, на Вашу думку, є вдосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління й на яких рівнях цієї системи узагальнено в табл. 2.

Таблиця 2

Оцінка ступеня важливості вдосконалення процесів самоорганізації  
в системі державного управління

<i>Респонденти</i>	<i>На державному рівні</i>			<i>На рівні сфери чи галузі діяльності респондентів</i>			<i>На регіональному та територіальному рівнях</i>		
	<i>Не важливо</i>	<i>Важливо</i>	<i>дуже важливо</i>	<i>Не важливо</i>	<i>Важливо</i>	<i>дуже важливо</i>	<i>неважливо</i>	<i>важливо</i>	<i>дуже важливо</i>
Разом	2%	48%	50%	2%	48%	50%	0%	60%	40%

Як бачимо з табл. 2, важливість удосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління підтверджується переважною більшістю респондентів, зокрема 98 % з них щодо державного рівня та рівня сфери чи галузі їх діяльності, а також 100 % з них щодо регіонального та територіального рівнів.

Відповідь на питання: які з наведених чинників найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління наведено в табл. 3 у порядку зменшення впливу (з місцями від 1 до 12), де “середній бал” відображає усереднену інтегральну оцінку місць, відданих кожному із зазначених чинників.

З табл. 3 виходить, що державні службовці добре усвідомлюють особливу важливість цілепокладання у процесах державного управління й поставили за важливістю його на перше місце (середній бал 4,43). Дійсно, досягнення недало сформульованих цілей призводить до зайвих витрат часу та ресурсів. Особливо, коли йдеться про завищення можливостей суб'єктів державного управління щодо досягнення ними цілей на всіх рівнях такого управління. Заниження цілей, у свою чергу, може призвести до гальмування розвитку в певних суспільних сферах, галузях, а також територіального розвитку.

Чинники в порядку зменшення їх впливу на самоорганізацію в системі державного управління

<i>Чинники</i>	<i>Цілі</i>	<i>Законодавство</i>	<i>Ресурси</i>	<i>Ідеї</i>	<i>Механізми</i>	<i>Умови</i>	<i>Контроль</i>	<i>Технології</i>	<i>Моніторинг</i>	<i>Менеджмент</i>	<i>Діяльність об'єкта</i>	<i>Інші</i>
Місце за впливом	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Середній бал	4,43	4,78	5,01	5,09	6,18	6,18	6,32	6,8	7,45	7,45	7,52	10,4

На друге місце за важливістю респонденти поставили законодавство (4,78), оскільки після визначення цілей для їх досягнення важливо мати сприятливе правове забезпечення, що встановлює правове поле можливої діяльності та його межі. На третьому місці маємо ресурси (5,01), тобто кадри, фінанси, матеріально-технічне та інформаційне забезпечення. На четвертому місці – ідеї (5,09). Й це є достатньо логічним, оскільки, коли є цілі, умови, ресурси, то постає наступне питання: як краще досягати цілі. Рівень ідейної активності, на наш погляд, відображає стан креативності діяльності.

П'яте та шосте місця за важливістю посідають механізми (6,18) та умови (6,18). Йдеться про практичні способи, заходи, засоби, важелі діяльності з досягнення поставлених цілей, а також про умови їх застосування (наявність пільг та обмежень, необхідних ресурсів у потрібній кількості та якості тощо). Сьоме місце респондентами віддано контролю (6,32). Тобто діяльність започаткована та організована, знайдені ресурси та створені умови для неї, залишається контроль за її здійсненням, щоб досягти поставлених цілей.

Починаючи з восьмої позиції, виникають запитання. Перше з них: чому на це місце поставлені технології (6,8), тобто певні послідовності дій з використанням певних засобів та інструментів. Логічним їх місцем, на нашу думку, є місце після механізмів. Також виникає запитання, чому моніторинг, якому респондентами надано дев'яте місце (7,45), стоїть не перед контролем, оскільки останній без моніторингу не може бути ефективно реалізований.

Менеджмент за оцінками респондентів за важливістю ділить дев'яте та десяте місце (7,45). Але це він охоплює виконання загальних функцій (планування, організація, мотивація, контроль, комунікація, прийняття управлінських рішень) та асоціюється з управлінням організацією. Він супроводжує будь-яку діяльність, починаючи з постановки цілей. У даному разі йдеться про діяльність суб'єктів управління, що забезпечують самоорганізацію системи державного управління.

Діяльність об'єкта за важливістю поставлене на передостаннє місце (7,52). Тобто майже всі респонденти вважають, що така діяльність мало впливає на самоорганізацію у зв'язці “суб'єкт управління – об'єкт управління”. При цьому респондентами, на нашу думку, не враховано, як діяльність об'єкта може впливати на досягнення поставлених цілей.

Наступним запитанням анкети було: які із зовнішніх (об'єктивних) умов найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління в Україні? Отримані результати оцінок респондентів наведено в табл. 4.

Таблиця 4  
Зовнішні (об'єктивні) умови, що впливають на самоорганізацію в системі державного управління в Україні

<i>№ з/п</i>	<i>Зовнішні (об'єктивні) умови</i>	<i>Відповіді респондентів, %</i>
1	Стабільність або нестабільність політичної системи	80
2	Рівень розвитку суспільства	71
3	Відповідність вітчизняного законодавства міжнародним нормам	58
4	Рівень розвитку інформаційних технологій	51
5	Стан зовнішньої підтримки політичного та стратегічного курсу країни	47
6	Рівень інвестиційної привабливості	44
7	Стан світового розвитку	39
8	Рівень участі країни в діяльності міжнародних організацій та в міжнародних проектах	35
9	Стан зовнішньої залежності або незалежності	35
10	Глобалізаційні впливи	24
11	Ступінь відкритості країни	15
12	Інше	1

З табл. 4 видно, що переважна більшість опитаних державних службовців вважають об'єктивними умовами, що найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління, стабільність або нестабільність політичної системи



(80 %) та рівень розвитку суспільства (71 %). Тобто саме на забезпечення цих умов насамперед мають бути спрямовані зусилля політичної та управлінської еліт України. Друга виділена група важливих об'єктивних умов такого плану включає: стан зовнішньої підтримки політичного та стратегічного курсу країни (58 %), рівень розвитку інформаційних технологій (51 %), стан зовнішньої підтримки політичного та стратегічного курсу країни (47 %), рівень інвестиційної привабливості (44 %).

У той же час важко погодитися з низькими оцінками респондентами щодо таких об'єктивних умов як стан зовнішньої залежності або незалежності (35 %) та глобалізаційні впливи (24 %). Достатньо згадати, що, наприклад, глобалізаційні впливи безпосередньо впливають на стан розбудови в Україні суспільства сталого розвитку, громадянського, інформаційного, інноваційного суспільств, на процеси демократизації суспільних відносин, боротьбу з корупцією, торгівлею людьми, розповсюдженням наркотиків та багатьма іншими негативними явищами, що загрожують нормальному розвитку країни.

Щоб зосередити увагу респондентів на проблемах глобалізаційного впливу в анкету опитування було включене питання про ступінь такого впливу на самоорганізацію системи державного управління в Україні. У табл. 5 наведено узагальнені оцінки респондентів.

Таблиця 5

Глобалізаційні впливи в порядку зменшення впливу на самоорганізацію системи державного управління в Україні

Глобалізаційні впливи	формування громадянського суспільства	евроінтеграція	демократизація суспільства	формування суспільства сталого розвитку	боротьба з корупцією	розбудова інформаційного суспільства	розбудова інноваційного суспільства	європейська культура	євроатлантична інтеграція	інше
Середній бал	4,4	4,6	4,66	4,78	4,89	5,83	6,21	6,26	6,4	8,7

З табл. 5 слідує, що, на думку респондентів, такі глобалізаційні процеси, як формування громадянського суспільства (4,4), європейська інтеграція (4,6), демократизація суспільства (4,66), формування суспільства сталого розвитку (4,78), боротьба з корупцією (4,89) мають більш високий ступінь впливу на самоорганізацію системи державного управління в Україні, ніж розбудова інформаційного (5,83) та інноваційного (6,21) суспільств, європейська культура (6,26) та євроатлантична інтеграція (6,4).

Наступним завданням анкети було з'ясувати, які з внутрішніх (суб'єктивних) умов найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління в Україні. Оцінки респондентів зведено в табл. 6. Можна виділити чотири групи за інтенсивністю впливу. Перша група – це нормативно-правове забезпечення (73 %) та державна кадрова політика (69 %). На думку респондентів, це група внутрішніх умов найбільшого впливу. Друга група містить такі умови: відповідність структури функціям, визначеним стратегією, державною політикою на певну перспективу (49 %), інформаційне забезпечення (46 %), наявність механізмів контролю (46 %). До третьої групи умов можна віднести: розмежування функцій між суб'єктами, відсутність їх дублювання (38 %), відповідність та достатність повноважень у суб'єктів (34 %), наявність механізмів координації взаємодії з іншими суб'єктами (34 %), технологічне забезпечення (32 %). До четвертої групи внутрішніх умов за ступенем їх впливу можна віднести такі: легітимність діяльності суб'єктів (24 %), організаційна структура системи та окремих суб'єктів управління (23 %), узгодженість функцій з потребами об'єкта (21 %), аналітичне забезпечення (11 %).

Таблиця 6

Внутрішні (суб'єктивні) умови, які найбільше впливають на самоорганізацію в системі державного управління в Україні

Умови													
нормативно-правове забезпечення	73												
державна кадрова політика	69												
відповідність структури функціям, визначеним стратегією, державною політикою на певну перспективу	49												
інформаційне забезпечення	46												
наявність механізмів контролю	46												
розмежування функцій між суб'єктами, відсутність їх дублювання	38												
відповідність та достатність повноважень у суб'єктів	34												
наявність механізмів координації взаємодії з іншими суб'єктами	34												
технологічне забезпечення	32												
легітимність діяльності суб'єктів	24												
організаційна структура системи та окремих суб'єктів управління	23												
узгодженість функцій з потребами об'єкта	21												
аналітичне забезпечення	11												
%													

Деякі з цих оцінок заслуговують на обговорення, оскільки певною мірою протирічать одна одній.

Умова нормативно-правового забезпечення (73 %) оцінена найвищою оцінкою, а умова легітимності діяльності суб'єктів (24 %) однією з найнижчих. Це, на нашу думку, не є логічним, оскільки легітимність, як правило, обумовлена відповідністю певним правовим нормам. Порухення цих норм може призвести до серйозних наслідків, аж до порушення питання про ліквідацію органу влади або заборону здійснення відповідної діяльності.

Висока оцінка справедливо надана відповідності структури функціям, визначеним стратегією, державною політикою на певну перспективу (49 %). Ця умова передбачає певну організаційну структуру системи та окремих суб'єктів управління (23 %), а також узгодженість функцій з потребами об'єкта (21 %). У той же час, обидві ці умови отримали значно більш низькі оцінки респондентів.

Останніми завданнями анкети було з'ясувати, які з механізмів (впливи, заходи, засоби, технології, інструменти, важелі, стимули тощо) найбільше впливають на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні, а які найбільше потребують удосконалення. Отримані оцінки респондентів наведено відповідно в табл. 7.

Таблиця 7

Оцінювання впливу механізмів на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні (у відсотках від опитуваних) та необхідності їх удосконалення

№ з/п	Види механізми державного управління	Вплив механізмів, %	Необхідність удосконалення, %
1	Законодавство	53	55
2	Взаємоузгодженість стратегій, державних політик і програм	45	28
3	Стратегічне управління та планування на державному рівні	41	42
4	Державний контроль	41	36
5	Державне бюджетування	40	45
6	Стратегічне управління та планування на регіональному та територіальному рівнях	35	38
7	Розроблення та реалізація державних політик	33	36
8	Адміністративне реформування	32	24
9	Аналітичне прогнозування	28	19
10	Державне цільове програмування	27	30
11	Громадський контроль	25	34
12	Програмування соціального та економічного розвитку країни	24	27
13	Програмування регіонального та територіального розвитку	23	23
14	Національне проектування (національні проекти)	22	23

На перший погляд, логічно було б передбачати, що механізми, які найбільше впливають на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні, найбільше потребують удосконалення. Але оцінка експертів показала розбіжність у низці позицій механізмів державного управління.

По-перше, щодо взаємоузгодженості стратегій, державних політик і програм. Такий механізм суттєво впливає на процеси самоорганізації в системі державного управління в Україні, що знайшло підтвердження в високих оцінках респондентів (45 %). У той же час, за їх оцінками він не потребує суттєвого удосконалення (28 %). Пояснення цього протиріччя в тому, що в Україні на сьогодні програмно-цільовий метод управління отримав широке поширення й достатньо кваліфіковано застосовується в процесах соціально-економічного, цільового, бюджетної програмування, а також в національних проектах.

По-друге, за оцінками експертів від механізму адміністративного реформування, з одного боку, очікується суттєвий вплив (32 %), а з іншого, оцінка потреб в удосконаленні є не високою (24 %). На нашу думку, це пояснюється втратою інтересу до такого механізму у багатьох фахівців, оскільки його реалізація в Україні відбувалася після різкого старту у 1998 р. у подальшому скоріше епізодично, без доведення до логічного результату вже трьох етапів, зокрема адміністративно-територіального розподілу, реформи місцевого самоврядування, тощо.

По-третє, вплив аналітичного прогнозування (28 %) та необхідність його вдосконалення (19 %) оцінюється невисоко, оскільки таке прогнозування здійснюється, насамперед, в економіці на загальнодержавному рівні, де маємо найбільше проблем. До того ж, спроба створення аналітичних служб як в центральних органах виконавчої влади, так і в обласних державних адміністраціях була невдалою.

По-четверте, зовсім інша ситуація з громадським контролем (вплив –25 %, потреба в удосконаленні – 34 %). Поки вплив такого контролю в Україні невеликий, але життя показує потребу в його збільшенні та удосконаленні форм. Тим більше, що відбувається достатньо швидке формування громадянського суспільства.

Аналіз вітчизняних стратегій суспільного розвитку та процеси, що відбуваються в Україні, спричинив висновок щодо необхідності удосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління та посилення відповідних впливів. Якщо ставлення до цього політичної та управлінської еліти достатньо повно можна з'ясувати через ЗМІ, то для з'ясування низової ланки державної служби – безпосереднього реалізатора владних рішень – проведено експертне опитування. Отримані оцінки по найбільш суттєвим питанням розвитку державного управління в Україні у контексті процесів самоорганізації, в цілому, свідчать про розуміння переважною більшістю з опитаних державних службовців реальних проблем розвитку країни. У той же час, автори стикнулися з фактом заниження опитаними державними службовцями рівня важливості менеджменту, технологій, моніторингу та діяльності об'єкту управління в системі державного управління, питань легітимності інституцій та їх діяльності. Суттєво, на нашу думку, заниженими також є оцінки респондентів щодо таких об'єктивних умов, як стан

зовнішньої залежності або незалежності та вплив глобалізаційних процесів на розвиток процесів вітчизняного розвитку. Оцінка експертів також показала розбіжність для низки механізмів державного управління щодо ступеня їх впливу та ступеня необхідності їх удосконалення.

Література:

1. Методологічний підхід до аналізу процесів самоорганізації в соціальних системах / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Науковий вісник АМУ. Серія: Управління. – 2012. – Вип. 3 (21). – С. 6–15.

2. Бакуменко В. Д. Трансформаційні тенденції державного управління в умовах суспільних змін / В. Д. Бакуменко, О. В. Червякова // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2012. – Вип. 2. – С. 7–16.

3. Черленяк І. І. Синергетичні концепції та моделі оптимізації системи державного управління : автореф. дис. ... д. держ. упр. : спец. 25.00.01 “Теорія та історія державного управління” / І. І. Черленяк. – К., 2011. – 40 с.

*Надійшла до редколегії 14.05.2014 р.*

УДК 351.351:33.024

*Л. Ю. ВДОВИЧЕНКО*

### **ПЕРСПЕКТИВИ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ЗДІЙСНЕННЯ РЕГУЛЯТОРНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ: СПІЛЬНІ ПОЗИЦІЇ РІЗНИХ ГРУП ІНТЕРЕСІВ**

*Розкрито з позицій розгляду різних груп інтересів та узагальнено основну проблему у сфері регуляторної діяльності і головну причину її виникнення. Розглянуто спільні позиції різних груп інтересів щодо способу вирішення проблеми процесу здійснення регуляторної діяльності та перспективи в напрямку удосконалення такого процесу.*

**Ключові слова:** регуляторна діяльність; регуляторний процес; регуляторний акт; взаємодія; взаємовідносини; інтерес; механізм.

*The position of consideration of the various interest groups was exposed and the basic problem in regulatory activities and the main reason for its occurrence were summarized. The joint positions of the various stakeholders on how to address the problem of the implementation of regulatory activities and perspectives towards improving this process were considered.*

**Key words:** regulatory activity; regulatory process; regulatory act; cooperation; relationship; interest; mechanism.

Під час реалізації здійснення регуляторної діяльності, спрямованої на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів (нормативно-правових актів та інших офіційних письмових документів, які встановлюють, змінюють чи скасовують норми права, застосовується неодноразово та щодо невизначеного кола осіб у сфері підприємництва), Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” [1] (далі – Закон) у трикутнику інтересів держави, бізнесу та громадян виникають проблемні питання їх взаємодії. У зв’язку з цим актуалізується проблема проведення наукових досліджень у напрямі наявних у сфері регуляторної діяльності взаємовідносин між основними суб’єктами цього процесу – органами, що запроваджують регулювання сфери підприємництва, та суб’єктами, кого ці регулювання стосуються.

Теоретичні питання та окремі аспекти практичного здійснення регуляторної діяльності досліджувалися в роботах українських учених О. Літвінова, Д. Ляпіна, М. Погрібняка, О. Юлдашева [2 – 5] та ін.

Разом з тим сучасний стан наукової розробленості існуючих проблем у процесі здійснення регуляторної діяльності з позиції розгляду та комплексного співставлення різних поглядів її суб’єктів щодо причин виникнення цих проблем і спроб їх вирішення ще жодного разу не були предметом окремого наукового дослідження.

Зважаючи на це, метою даної роботи є аналіз проблемних питань здійснення регуляторної діяльності та пошук перспектив їх вирішення з позицій різних груп інтересів. Для досягнення мети визначено такі завдання: 1) розкрити та узагальнити з позицій розгляду різних груп інтересів основну проблему у сфері регуляторної діяльності і головну причину її виникнення; 2) розглянути спільні позиції різних груп інтересів щодо способу вирішення проблеми процесу здійснення регуляторної діяльності та перспективи в напрямку удосконалення такого процесу.

З метою вивчення регіонального (на прикладі Миколаївської області) розрізу проблемних питань здійснення регуляторної діяльності автором було проведене соціологічне дослідження, яке відбулось у грудні 2013 р. у ході роботи двох фокус-груп:

– першої – з відповідальними представниками органів місцевого самоврядування рівнів обласного центру Миколаївської області – міста Миколаєва, інших міст обласного і районного значення та районів за здійснення регуляторної діяльності (на базі Миколаївського обласного центру перепідготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, керівників державних підприємств, установ та організацій);

– другої – з підприємцями та громадянами міста Миколаєва, де відмічається найбільша активність громадськості (на базі ТОВ “Центр підтримки бізнесу”).

Тобто для аналізу було обрано саме основних суб’єктів процесу здійснення на місцях регуляторної діяльності – представників органів, що запроваджують

регулювання сфери господарювання (перша група, яка складалася з 20 учасників), та суб'єктів, кого ці регулювання стосуються (друга група – з 22 учасників). У роботі груп використовувалась анкета, розроблена автором.

За результатами проведеного соціологічного дослідження акценти різних груп інтересів щодо існування проблеми процесу здійснення регуляторної діяльності та причини її виникнення можна зазначити таким чином (табл. 1, 2):

Таблиця 1

Проблема процесу здійснення регуляторної діяльності

<i>Учасники фокус-груп</i>	<i>Проблема здійснення регуляторної діяльності, що визначена учасниками фокус-груп</i>
Органи місцевого самоврядування	Відсутність прозорого та зрозумілого для всіх учасників процесу механізму здійснення регуляторної діяльності
Громадськість	Відсутність реальних важелів впливу громадськості на процес здійснення регуляторної діяльності

Таблиця 2

Причина виникнення проблеми процесу здійснення регуляторної діяльності

<i>Учасники фокус-груп</i>	<i>Причина виникнення проблеми процесу здійснення регуляторної діяльності, що визначена учасниками фокус-груп</i>
Органи місцевого самоврядування	Низька активність громадськості
Громадськість	Формальність та відпрацьованість існуючого механізму здійснення регуляторної діяльності

Отже, проаналізувавши таблиці, можна зробити такі висновки:

1) основну проблему у сфері регуляторної діяльності можна сформулювати так: відсутність наразі зрозумілого для всіх учасників регуляторного процесу механізму здійснення регуляторної діяльності, спроможного вирішувати соціально-економічні проблеми певної адміністративно-територіальної одиниці;

2) головною причиною виникнення такої узагальненої проблеми є відсутність комплексності її вирішення, тобто, відсутність системного наукового підходу до координації процесу здійснення регуляторної діяльності всіма її суб'єктами.

У позиціях різних груп інтересів намітилася низка таких розходжень:

1. Щодо рівня обізнаності з питань регуляторної діяльності. Представники органів місцевого самоврядування Миколаївщини загалом інформовані в питаннях здійснення регуляторної діяльності, але зазначити коло всіх суб'єктів цього процесу та відповідні їх права і обов'язки виявилось посадовцям не під силу (табл. 3, 4; рис. 1).

Таблиця 3

Відповіді на питання: чи відома Вам нормативно-правова база з питань здійснення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування?

<i>Варіанти відповідей</i>	<i>Частота</i>	<i>% опитаних</i>
Так і можу перелічити	10	50
Частково	10	50
Ні	0	0

Таблиця 4

Відповіді на питання: чи можете Ви навести всіх суб'єктів здійснення органами місцевого самоврядування регуляторної діяльності на місцевому рівні?

<i>Варіанти відповідей</i>	<i>Частота</i>	<i>% опитаних</i>
Так	7	35
Частково	6	30
Ні	5	25
Немає відповіді	2	10

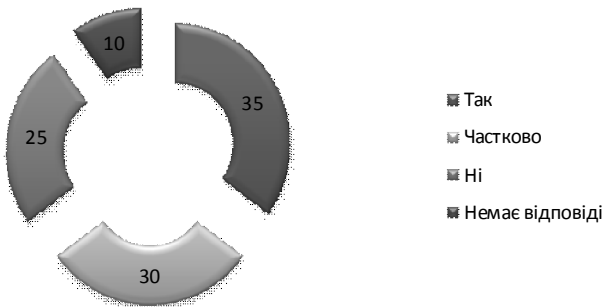


Рис. 1. Обізнаність посадових осіб органів місцевого самоврядування щодо кола суб'єктів здійснення регуляторної діяльності на місцевому рівні (% опитаних)

На відміну від посадовців органів місцевого самоврядування з існуючою системою здійснення на державному та місцевому рівнях регуляторної діяльності знайома незначна кількість підприємців та громадян, що підтверджується наступними даними результатів соціологічного дослідження (табл. 5; рис. 2).

Таблиця 5

Відповіді на питання: чи відома Вам нормативно-правова база з питань здійснення органами державного управління (органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами) регуляторної діяльності?

<i>Варіанти відповідей</i>	<i>Частота</i>	<i>% опитаних</i>
Так	2	9,10
Частково	10	45,45
Ні	10	45,45



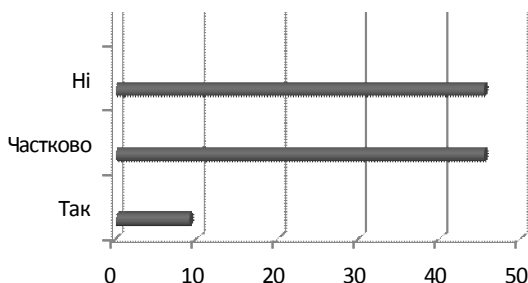


Рис. 2. Поінформованість громадськості про нормативне впорядкування регуляторної діяльності (% опитаних)

Таблиця 6

Відповіді на питання: чи можете Ви навести всіх суб'єктів здійснення Миколаївською міською радою, виконавчим комітетом Миколаївської міської ради та її посадовими особами регуляторної діяльності на місцевому рівні?

Варіанти відповідей	Частота	% опитаних
Так	0	0
Частково	8	36,36
Ні	14	63,64

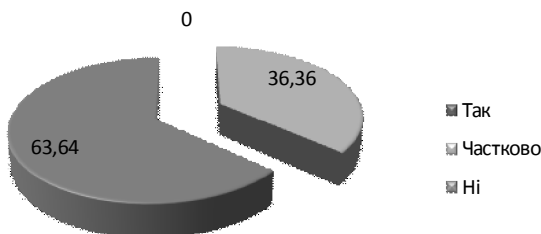


Рис. 3. Поінформованість громадськості про перелік суб'єктів регуляторної діяльності на місцевому рівні (% опитаних)

2. У частині ефективності та прозорості здійснення регуляторної діяльності. Результати проведеного соціологічного дослідження дають підставу стверджувати про належне доведення органами місцевого самоврядування до відома громадськості як передбачених чинним законодавством документів процесу здійснення регуляторної діяльності, так і додаткових (більшою частиною через місцеві друковані ЗМІ та офіційні веб-сайти). Але, незважаючи на це, на практиці, як правило, при реалізації місцевих регуляторних актів участь громадськості є обмеженою.

За оцінками посадовців місцевих рад Миколаївщини це пов'язано, насамперед, з основними недоліками процесу здійснення регуляторної діяльності органами місцевого самоврядування, що існують у законодавчому полі, – відсутністю вимог щодо показників результативності регуляторного акта та доступності до вичерпної інформації про регуляторну діяльність органів місцевого самоврядування не тільки до, а й після етапу офіційного прийняття регуляторного акта.

За оцінками громадськості, їх мала активність у регуляторному процесі пов'язана з тим, що вони не мають достатньо інформації про документи, які супроводжують процес підготовки, прийняття, перегляду та відстеження результативності регуляторних актів органів місцевого самоврядування.

Незважаючи на розходження думок у питаннях обізнаності, ефективності та прозорості здійснення регуляторної діяльності, представники різних груп інтересів висловили такі спільні позиції щодо способу вирішення існуючої, за їх думкою, проблеми процесу здійснення регуляторної діяльності та запропонували кроки в напрямку удосконалення такого процесу (табл. 7).

Таблиця 7

Спосіб вирішення проблеми процесу здійснення регуляторної діяльності

<i>Органи місцевого самоврядування</i>	<i>Громадськість</i>
<i>Розробка спільної стратегії щодо вдосконалення механізму здійснення регуляторної діяльності в Україні</i>	
Побудова системного підходу до координації процесу здійснення регуляторної діяльності всіма її суб'єктами	Розширення способів інформування з питань регулювань господарської сфери діяльності та запровадження механізмів впливу громадськості на регуляторний процес

Виходячи з вищевикладеного, з метою усунення існуючої ситуації у процесі здійснення регуляторної діяльності пропонуємо таке:

1. Удосконалити визначення поняття “регуляторна діяльність”, що ґрунтується на сучасному її розумінні як функції державного управління.

Відповідно до статті 1 Закону [1] термін “регуляторна діяльність” чітко не визначає учасників (суб'єктів) цього процесу. З його визначення як діяльності, спрямованої на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами, фізичними та юридичними особами, їх об'єднаннями, територіальними громадами в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, Законом та іншими нормативно-правовими актами, є незрозумілим, хто залучається до таких учасників, як “фізичні та юридичні особи, їх об'єднання, територіальні громади”. Адже стаття 6 Закону [1] закріплює права громадян, суб'єктів господарювання, їх об'єднань, наукових установ та консультативно-дорадчих органів у здійсненні

державної регуляторної політики, на реалізацію якої й спрямовано регуляторну діяльність, а аж ніяк ні фізичних та юридичних осіб, їх об'єднань та територіальних громад.

2. У зв'язку з цим, урахуовуючи, що у процесі здійснення регуляторної діяльності задіяними є дві основні сторони суб'єктів: перша – органи, що запроваджують регулювання сфери підприємництва (регуляторні органи у визначенні терміну статті 1 Закону [1]), друга – суб'єкти, кого ці регулювання стосуються (суб'єкти регулювання), пропонуємо застосування такого поняття щодо визначення регуляторної діяльності: “регуляторна діяльність – діяльність, спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється регуляторними органами та суб'єктами регулювання в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами”.

У доповнення до вищезазначеного внести до статті 1 Закону [1] такі нові терміни: 1) суб'єкти регуляторної діяльності – регуляторні органи, розробники проєктів регуляторних актів, громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи і консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, інші органи, установи, організації, особи чи групи осіб, діяльність яких спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами; 2) суб'єкти регулювання – громадяни, суб'єкти господарювання, їх об'єднання, наукові установи і консультативно-дорадчі органи, що створені при органах державної влади та місцевого самоврядування і представляють інтереси громадян та суб'єктів господарювання, інші органи, установи, організації, особи чи групи осіб, діяльність яких спрямована на підготовку, прийняття, відстеження результативності та перегляд регуляторних актів, яка здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією України, цим Законом та іншими нормативно-правовими актами.

3. Виробити стратегію вдосконалення механізму здійснення регуляторної діяльності в Україні, забезпечити публічність її розробки та впровадження.

4. Застосувати науковий підхід у розробці механізму здійснення регуляторної діяльності на центральному, регіональному і місцевому рівнях та підходів до формування системи механізмів державного регулювання взаємовідносин учасників цієї сфери.

У зв'язку з цим перспектива подальших досліджень полягає в розробці комплексного підходу до підвищення ефективності процесу здійснення регуляторної діяльності в Україні на центральному, регіональному та місцевому рівнях, а саме: в науковому обґрунтуванні теоретичних засад і практичних рекомендацій з удосконалення регуляторної діяльності через побудову для суб'єктів цього процесу механізмів державного регулювання їх взаємовідносин.

Література:

1. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності : Закон України від 11.09.2003 р. № 1160-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

2. *Літвінов О. В.* Діяльність органів місцевого самоврядування з реалізації державної регуляторної політики в Україні [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.04 / О. В. Літвінов, 2010. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net>.

3. *Ляпін Д.* Зміни в державному управлінні щодо малого підприємництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ics.org.ua>.

4. *Погрібняк М. А.* Механізм державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / М. А. Погрібняк, 2008. – Режим доступу : <http://avtoreferat.net>.

5. *Юлдашев О. Х.* Методологічні засади регуляторної політики у сфері господарської діяльності [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... д.ю.н. : спец. 12.00.04 / О. Х. Юлдашев, 2008. – Режим доступу : <http://www.lib.ua-ru.net>.

*Надійшла до редколегії 21.04.2014 р.*

УДК 351.82:330.341.1

*О. М. КОЛЄНОВ*

## **КОНЦЕПТУАЛЬНІ ЗАСАДИ СТРАТЕГІЇ ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ЕКОЛОГІЧНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*Розглянуто особливості формування та реалізації державної екологічної політики в Україні. Виокремлено проблемні аспекти та протиріччя існуючого механізму формування та реалізації державної екологічної політики. Запропоновано концептуальні засади стратегії формування та реалізації державної екологічної політики України.*

**Ключові слова:** державна екологічна політика, механізм формування та реалізації державної екологічної політики, стратегія формування та реалізації державної екологічної політики України.

*The features of forming and realization of state ecological policy in Ukraine are considered. Problem aspects and contradictions of existent mechanism of forming and realization of state ecological policy are selected. The conceptual bases of strategy of forming and realization of state ecological policy of Ukraine are offered.*

**Key words:** state ecological policy, mechanism of forming and realization of state ecological policy, strategy of forming and realization of state ecological policy of Ukraine.

Упровадження принципів збалансованого розвитку у світі історично збіглося зі становленням України як незалежної європейської держави. При цьому новітня функція держави стала полягати у виробленні державних концепцій, стратегій і програм збалансованого розвитку, які б сприяли екологізації економіки. Адже в умовах наростання екологічної кризи виявилось, що основні функції держави не можуть гарантувати ні безпеки і розвитку держави, ні добробуту її громадян. У зв'язку з цим в умовах трансформації економічної системи виникає потреба в розробці концептуальних засад стратегії формування та реалізації нової державної екологічної політики.

Розгляду сучасних проблем охорони навколишнього середовища та визначенню напрямків формування та реалізації державної екологічної політики присвятили свої публікації такі вчені, як А. Скорик, В. Потапенко, О. Проскурняков, Н. Хасаїнова, І. Шевчук та ін. [5; 6; 8]. Однак чимало питань стосовно визначення концептуальних засад стратегії формування та реалізації державної екологічної політики України залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення концептуальних засад стратегії формування та реалізації державної екологічної політики України.

У 1992 р. у Ріо-де-Жанейро (Бразилія) пройшла Конференція ООН щодо довкілля та розвитку, яка відобразила новий підхід до охорони довкілля в цілому й екологічних прав людини, пов'язавши їх з питанням збалансованого розвитку. На жаль, через багато років після цієї події Україна так і не підготувала національної стратегії збалансованого розвитку, хоч певні кроки в цьому напрямі зроблено.

Так, у другій половині 2010 р. в екологічній політиці України відбулися позитивні зрушення, пов'язані із розробленням і прийняттям стратегії державної екологічної політики, а вже 14 січня 2011 р. набрав чинності Закон України “Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики до 2020 року”, який визначив такі стратегічні цілі природоохоронної діяльності: підвищення рівня суспільної екологічної свідомості; поліпшення екологічної ситуації та підвищення рівня екологічної безпеки; досягнення безпечного для здоров'я людини стану довкілля; інтеграція екологічної політики та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління; припинення втрат біологічного та ландшафтного різноманіття і формування екологічної мережі; забезпечення екологічно збалансованого природокористування; удосконалення регіональної екологічної політики [1].

Крім того, 25 травня 2011 р. Кабінет Міністрів України схвалив “Національний план дій з охорони навколишнього природного середовища України на період 2011 – 2015 роки”, який визначає конкретні заходи, спрямовані на досягнення зазначених стратегічних цілей, а також передбачає моніторинг низки кількісних індикаторів в екологічній сфері [7].

Позитивний ефект у сфері природоохоронної діяльності спричинила низка Указів Президента України щодо розширення території природно-заповідного фонду та створення національних парків. Тривала робота відповідно до “Загальнодержавної

програми формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки”, затверджена Законом України від 21 вересня 2000 р. [2].

Таким чином, можна відзначити лише часткове вирішення деяких аспектів існуючих проблем в екологічній сфері, обумовлених відсутністю Стратегії сталого розвитку, адже ще не досягнуто належної інтеграції зусиль системи державного управління та суспільства в питаннях охорони довкілля та не досягнуто тісного співробітництва різних міністерств щодо формування та реалізації державної екологічної політики.

В Україні необхідно сформувати національну систему екологічного управління в її європейській системній цілісності державного, громадського і корпоративного (бізнесового) екологічного управління. Адже нині домінує державна система управління в галузі охорони навколишнього природного середовища, повноваження і функції якої визначені Законом України “Про охорону навколишнього природного середовища”. Держава фактично “монополізувала” екологічну відповідальність, що призвело до послаблення відповідальності природокористувачів – суб’єктів господарювання і власників землі, основних фондів. Є певні суперечності між масштабами зміни власності (приватизації) і збереженням, домінуванням адміністративної відповідальності за екологічну шкоду. Цей визначальний чинник стримує процес формування національної системи екологічного управління на європейських засадах. Досвід країн ЄС свідчить, що проведення державної політики сталого розвитку потребує координації зусиль не тільки органів виконавчої влади, але й широкого кола громадських організацій, експертного середовища та засобів масової інформації, “зеленого” бізнесу.

Тому для побудови ефективної ринкової економіки та демократичного суспільства Україні необхідно створити платформу для діалогу між державою, бізнесом і громадянським суспільством, а одним із ключових факторів для побудови такого діалогу має стати соціальна відповідальність бізнесу, яка передбачає і екологічний аспект подальшого розвитку держави.

Держава в партнерстві з усіма зацікавленими сторонами (місцеві органи влади, громадськість, бізнес, наука, освіта) має вирішити надзвичайно важливе і складне завдання переходу України до збалансованого розвитку та розробки й упровадження в країні моделі “зеленої” економіки.

Зелена економіка, згідно з визначенням ЮНЕП, – це “економіка, яка спрямована на зростання добробуту населення, ефективно використовує природні ресурси і одночасно зменшує екологічні ризики” [4].

Доктрина “зеленої” економіки в контексті становлення загальнонаціональної стратегії сталого розвитку може розглядатися як найважливіша віха і основа державної політики на принципах еколого-безпечного розвитку в масштабах єдиного еколого-економічного простору та сталого розвитку на найближчі роки.

Стратегія державної екологічної політики має передбачати формування та реалізацію механізму сприяння розвитку “зеленої” економіки в Україні в таких напрямках:

- економічне зростання має забезпечуватися при менш інтенсивному споживанні сировини та енергії в усіх секторах економіки за принципом “створювати більше вартості за меншого впливу”;

- державна політика стимулювання розвитку “зелених” видів діяльності, обмеження субсидій на підтримку забруднюючих довілля виробництв, упровадження більш жорстких екологічних стандартів і відповідальності виробників і споживачів, продуманої системи державного регулювання та інвестицій;

- упровадження більш чистих технологій, які відкривають нові можливості зростання в “зелених” напрямках, компенсуючи втрату робочих місць у природоємних секторах;

- інвестування в підвищення енергоефективності, відновлювальну енергетику та управління відходами, що створює базу для розвитку підприємництва, інновацій та росту зайнятості населення на 20 % до 2050 р. порівняно із звичайним сценарієм [4].

Загальновідомо, що “Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 рр.” передбачає збільшення площі природно-заповідного фонду України, що певною мірою відбувається. Так, якщо в 2002 р. в Україні налічувалось 7087 об’єктів природно-заповідного фонду загальною площею 2,8 млн га (показник заповідності – 4,5 %), то в 2012 р. кількість об’єктів зросла до 7607, а площа – до 3,3 млн га (показник заповідності – 5,4 %). Водночас динаміка зростання площі природоохоронних територій була менш виразною порівняно з першим десятиріччям незалежності, а показник заповідності – значно нижчим за середньоєвропейський (15 %) [3].

При цьому, наприклад, у розвинутих країнах цей показник становить близько 20 %, а в деяких країнах сягає навіть 30 % [6].

Тому одним з найважливіших завдань формування та реалізації державної екологічної політики є збільшення заповідного фонду, яке необхідно вирішити на законодавчому рівні. Ухвалення відповідного законопроекту має спростити і прискорити процедуру створення нових заповідних територій в Україні. Адже зараз для створення заповідних зон у країні необхідно вирішувати питання щодо отримання Акту на землю, що супроводжується адміністративно-організаційними перепонами та корупційними схемами.

При тому що, наприклад, у розвинутих країнах при переводі землі до заповідного фонду не треба вилучати її та оформлювати додаткові документи, пов’язані зі зміною права власності на землю: власника землі інформують про те, що на вказаній території, наприклад, наявний певний вид флори або фауни, який вимагає захисту і, як наслідок, свою діяльність на даній території власник повинен вести вже з урахуванням нових умов, які регламентує держава на основі чинного законодавства [6].

В Україні в контексті формування та реалізації нової державної екологічної політики має відбутися зміна парадигми розвитку, а саме економічні пріоритети мають бути замінені екологічними. Саме від того, чи зможе держава найближчим часом добитися розумного поєднання економічних і екологічних інтересів, залежить її майбутнє. Має змінитися тип екологічної свідомості українського суспільства, яка відображає існуючі на даний момент уявлення про взаємовідносин людини і природи і визначає поведінку людей при їх взаємодії з природою.

Виділяють два основні типи екологічної свідомості: антропоцентризм та екоцентризм.

Антропоцентризм ґрунтується на уявленнях про “людську винятковість”, протиставленні людини природі. Екоцентризм ґрунтується на розумінні коеволюції людини і біосфери. Вищу цінність представляє гармонійний розвиток людини і природи, а характер взаємодії людини з природою визначається “екологічним імперативом”: дозволено тільки те, що не порушує існуючої в природі екологічної рівноваги [8].

Тому основою стратегії формування та реалізації державної екологічної політики в Україні в сучасних умовах є перехід від антропоцентричного типу суспільної свідомості до екоцентричного.

В Україні ще не забезпечено на практиці узгодження на державному рівні належної інтеграції економічної, екологічної та соціальної політики та відображення цього у відповідних нормативно-правових документах. Передумовою для збалансованого розвитку України є інтеграція екологічної політики в галузеві та регіональні плани й програми з метою пошуку можливостей їх взаємного зміцнення та узгодження природоохоронних пріоритетів. Стратегія формування та реалізації державної екологічної політики в сучасних умовах має передбачати всесторонню інтеграцію зусиль різних секторів системи державного управління та суспільства в питаннях охорони довкілля, а окремі заходи спрямовані на організацію тісного співробітництва різних міністерств та відомств щодо вирішення екологічних питань. Тільки в такій співпраці можлива не тільки розробка, а й поетапне здійснення принципово нової стратегії формування та реалізації державної екологічної політики України (рисунок).

У контексті визначення концептуальних засад стратегії формування та реалізації державної екологічної політики в Україні доцільно визначити пріоритетними такі цілі:

- зміна моделей споживання в напрямку забезпечення збалансованого споживання та виробництва;
- забезпечення продовольчої безпеки та збалансованого сільського господарства;
- безпечна і доступна вода;
- підтримка динамічної стабільності клімату;
- упровадження чистої “зеленої” енергетики;



- збереження біорізноманіття;
- забезпечення функціонування здорових лісів;
- підтримка здоров'я населення та доступ до базового рівня медичних послуг;
- створення умов для економічної, екологічної і соціальної збалансованості міст [3].

При цьому Стратегією економічного і соціального розвитку України мають враховуватись вказані цілі, ідеї, напрями та складові збалансованої моделі захисту навколишнього середовища та зменшення негативного впливу людини на довкілля, а також має забезпечуватись пріоритетність її реалізації в сучасних еколого несприятливих умовах розвитку держави.



Рисунок. Етапи розробки концептуальних засад стратегії формування та реалізації державної екологічної політики України.

Отже, незважаючи на особливу гостроту екологічних проблем, парадигма збалансованого розвитку поки не набула достатнього поширення в Україні, а ухвалені на міжнародному рівні нормативно-правові акти не знайшли належного відображення в інституційному розвитку, державній політиці, національних програмах і господарській практиці. Тому стратегічною метою формування та реалізації державної екологічної політики України в сучасних умовах має стати стабілізація і поліпшення стану навколишнього природного середовища шляхом інтеграції державної екологічної політики до соціально-економічного розвитку України, що має забезпечити гарантовані Конституцією України права населення на екологічно безпечне навколишнє середовище, екологічно збалансовану систему природокористування та сприяти збереженню природних екосистем, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Про основні засади (стратегію) державної екологічної політики України на період до 2020 року : Закон України від 21.12.2010 р. № 2818-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки : Закон України від 21.09.2000 р. № 1989-III [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Національна доповідь про стан навколишнього природного середовища в Україні у 2012 році. – К. : Міністерство екології та природних ресурсів України, LAT & K. – 2013. – 258 с.
4. Навстречу “зеленой” економіке: пути к устойчивому развитию и искоренению бедности – обобщающий доклад для представителей властных структур : Доклад ЮНЕП, 2011 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [www.unep.org/greenconomy](http://www.unep.org/greenconomy).
5. *Потапенко В. Г.* Проблеми державної системи екологічного моніторингу в Україні та шляхи їх подолання. Аналітична записка / В. Г. Потапенко, І. В. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.
6. *Проскуряков О.* Угледороды и уголь – это экономика, а золото и редкоземельные металлы – престиж страны / О. Проскуряков. – Бизнес. – 2013. – № 47 (1086). – С. 20–23. – (25 нояб.).
7. Про затвердження Національного плану дій з охорони навколишнього природного середовища на 2011 – 2015 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25.05.2011 р. № 577-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. *Хасаїнова Н. В.* Шпаргалка по экологии : учеб. пособие / Н. В. Хасаїнова, А. В. Скорик. – М. : ТК Велби, 2005. – 40 с.

*Надійшла до редколегії 16.04.2014 р.*

УДК 351/354.1/37:005.3/304:316.7/322

*О. В. СТЕПАНКО*

## **ГУМАНІТАРНА ЕКСПЕРТИЗА ЯК МЕХАНІЗМ ГРОМАДСЬКОГО КОНТРОЛЮ ТА ТЕХНОЛОГІЯ СУЧАСНОЇ КОМУНІКАЦІЇ**

*Обґрунтовано необхідність і доцільність проведення гуманітарної експертизи управлінських рішень, які приймаються на всіх рівнях управління для забезпечення функціонування й розвитку гуманітарної сфери, з метою запобігання ризикам у цій сфері.*

**Ключові слова:** гуманітарна політика, гуманітарна сфера, духовне життя, гуманітарна експертиза.

*The necessity and feasibility of carrying out humanitarian expertise management decisions that are taken at all levels of management to ensure the functioning and development of humanitarian sphere, in order to prevent risks in this area.*

**Key words:** humanitarian policy, humanitarian, spiritual life, humanitarian expertise.

Прискорення науково-технічного прогресу зумовлює підвищені вимоги до якісного потенціалу робочої сили, яка займається генеруванням, розробкою і впровадженням нових технологічних ідей. В умовах трансформації українського суспільства особливої актуальності набуває питання формування особистістю нових життєвих стратегій, компетентності, посилення гнучкості і мобільності соціальної поведінки. Чим потужніший життєвий потенціал людини, тим легше їй подолати кризисні ситуації, опанувати конструктивно-перетворюючу позицію. Усе це, безперечно, ставить нові вимоги до інтелектуального рівня суспільства, до його вдосконалення через освіченість, професіоналізм, багатосторонність, комунікабельність, культурність.

За таких умов особливої значущості набувають проблеми залучення можливих факторів соціально-економічного розвитку, серед яких головна роль відводиться людському фактору розвитку суспільства, особливою складовою якого є система гуманітарної сфери з її фундаментальними галузями – освітою, наукою і культурою. Зауважимо, що людина з високим рівнем освіченості, наукових і професійних знань, загальною культурою сприяє більшій сприйнятливості і дієвості реформ, нововведень, які відбуваються в українському суспільстві.

На жаль, у реальному житті реформи не завжди відбуваються так, як описано в теорії. Вони стикаються з непередбаченими труднощами, неочікуваними поворотами, спричиняють незначні і/або серйозні конфлікти між основними зацікавленими групами. Крім того, більшість управлінських рішень приймаються в узьких колах, які представляють і захищають лише корпоративні інтереси, без урахування довгострокових перспектив і наслідків. До того ж ефективність рішень, проектів, програм, реформ не обмежується економічністю і результативністю як характеристики використання засобів для досягнення поставлених цілей. Самі цілі, тобто уявлення про бажані результати, можуть не відповідати реальним запитам суспільства та не вирішувати по суті важливі й значущі проблеми, а навіть і поглибити їх.

Слід зазначити, що гуманітарна сфера в Україні останні двадцять років перебуває в реформаційному стані, який має як позитивні, так і негативні наслідки. Проблеми цієї сфери здебільшого зумовлені недостатньою і недосконалою правовою базою, яка повинна забезпечити реформаційний процес, що відбувається у відповідних галузях, а також відсутністю необхідного протекціонізму. Ми погоджуємося з думкою Т. Фінікова, який, досліджуючи питання формування освітньої політики та її реалізації в українському контексті, зазначає, що “розробники державної освітньої політики сповідують

найбагородніші цілі, щиро прагнуть подолати численні проблеми, знайти вихід з того становища в освітній сфері, яке мало кого влаштовує, досягти значно більшого задоволення суспільства станом справ у вищій школі. Однак при цьому вони забувають, що утопія лише подібна до ідеалу, і сміливо ототожнюють їх. ... учасники процесу управління нібито не помічають, не беруть до уваги перепони на шляху реалізації своєї мети. А саме ці перешкоди, численні невідповідності між ситуаціями і прийнятими рішеннями роблять досягнення бажаної мети нездійсненним” [10, с. 167–168]. Отже, для здійснення успішної реформи важливо не лише знати, що змінювати, а потрібно знати, як змінювати. Іншими словами, потрібні ефективні моделі змін або стратегії та постійний контроль за їх виконанням.

Останнім часом усе більше фахівців акцентують увагу на актуальності проведення гуманітарної експертизи будь-яких управлінських рішень з метою запобігання ризикам в усіх сферах життєдіяльності суспільства. Доцільність ведення в соціальну практику інституту гуманітарної експертизи обумовлюється потребою адекватної оцінки із визначенням позитивних і негативних наслідків рішень, що приймаються для розвитку людини. До того ж гуманітарна експертиза, за словами В. Кізіма, має виступати важливим чинником узгодження позицій різних державних і суспільних інституцій, вироблення оптимальних підходів до загальнодержавної і регіональної політики на гуманістичних і демократичних засадах [4, с. 2].

На жаль, інститут гуманітарної експертизи в Україні ще не сформований. Але сусідня держава – Російська Федерація – має вже значні напрацювання в цьому напрямку. Початок систематичного дослідження гуманітарних аспектів науково-технічного прогресу розпочав російський учений І. Фролов ще в 70-х рр. ХХ ст. У 2005 р. в Інституті філософії Російської академії наук був утворений Сектор гуманітарних експертиз і біоетики, основна задача якого полягає в осмисленні теоретичних питань гуманітарної експертизи. Сьогодні в інформаційному просторі можна познайомитися не лише з теоретико-методологічними основами гуманітарної експертизи, а й з результатами її практичного впровадження, що висвітлені в багатьох наукових працях таких російських науковців, як І. Ашмарін, М. Жарова, В. Козирьков, Вал. Луков, Вол. Луков, Н. Пашкус, О. Петровська, В. Тимченко, Г. Тульчинський та ін.

Теоретичні та практичні аспекти гуманітарної експертизи, її специфіка, можливості та перспективи, визначення її місця в ієрархії експертної діяльності стали предметом дослідження таких українських учених, як В. Кізіма, О. Коваль, Є. Кривець, В. Куницький, О. Сегеда та ін.

Мета статті – обґрунтувати необхідність і доцільність проведення гуманітарної експертизи управлінських рішень, які приймаються на всіх рівнях управління для забезпечення функціонування й розвитку гуманітарної сфери, з метою запобігання ризикам в цій сфері.

Саме поняття “експертиза” широко застосовується в різних наукових галузях і сферах діяльності людини та, зазвичай, тлумачиться як розгляд якого-небудь питання експертами, які мають спеціальні знання, для винесення мотивованого

висновку або оцінки. Відповідно до нового українського тлумачного словника, експертиза визначається як “розгляд, дослідження чого-небудь, якої-небудь справи, певного питання для правильного висновку, правильної оцінки якогось явища, документа тощо” [5, с. 185]. Таким чином, експертиза – це дослідження в певному напрямку, що проводиться з метою встановлення якості якої-небудь продукції, документу, проекту з метою виявлення можливих ризиків і пов’язаних із ними наслідків для людини і суспільства.

В Україні більш широкого застосування отримала соціальна експертиза – всебічна оцінка стану соціальних, у тому числі трудових, відносин в організації і розробка практичних рекомендацій сторонам соціального партнерства. У науці з державного управління її розуміють як “аналітичне вивчення та оцінювання фахівцями соціальних аспектів чинних управлінських актів або їх проектів, соціально-економічних програм, матеріалів господарської, економічної, політичної, суспільної та іншої діяльності, трудових відносин, прогнозування наслідків їх реалізації, а також розробка практичних рекомендацій щодо запобігання негативним наслідкам чи їх подолання” [3, с. 191]. Соціальна експертиза передбачена Законом України “Про наукову і науково-технічну експертизу” [7] та іншими законодавчими актами. Відповідно до законодавчого акту, науковою і науково-технічною експертизою є діяльність, метою якої є дослідження, перевірка, аналіз та оцінка науково-технічного рівня об’єктів експертизи і підготовка обґрунтованих висновків для прийняття рішень щодо таких об’єктів.

Соціальна експертиза, здійснювана спеціалістами вузькопрофесійних і міждисциплінарних знань, має виконувати такі завдання, як: аналіз державних рішень з точки зору їх впливу на життєдіяльність різних соціальних і вікових груп населення; прогнозування найближчих та віддалених наслідків цих рішень щодо людського потенціалу; регулювання психологічного клімату в суспільстві; оцінка відповідності рішень меті та завданням соціальної політики; пропозиції щодо механізмів реалізації пріоритетів державної соціальної політики [8, с. 57].

Слід зазначити, що в управлінській діяльності в Україні гуманітарну сферу розглядають як складову соціальної сфери, тому її розвиток є лише одним із напрямів реалізації соціальної політики Української держави. Тож завдання, що стосуються соціальної експертизи, стосуються також і гуманітарної експертизи. Однак гуманітарна експертиза має універсальний характер і має бути застосована до будь-яких, але перш за все до багатодисциплінарних проектів, рішень і подій, оскільки її цікавлять не характеристики об’єктів чи діяльність людини і суспільства самі по собі, а їх значення для суспільного життя і людини, небезпечні ризики, які з ними пов’язані [4, с. 3]. Гуманітарна експертиза є, перш за все, формою участі людей у кращому облаштуванні світу.

За статусом експертизи можуть бути державними, громадськими та незалежними. На відміну від державної експертизи, яку проводять державні органи і інспекції за дорученням державної влади, громадська експертиза, що проводиться з ініціативи громадян і/або організацій, а також з ініціативи органів

місцевого самоврядування, не має юридичної сили, а її висновки мають лише рекомендаційний характер. Незалежна експертиза може проводитися за дорученням як державних органів, так і громадських організацій незалежними фаховими експертними кампаніями. Це все призвело до розширення кола цільової аудиторії.

Великим кроком уперед до демократизації суспільства можна назвати ухвалу в 2008 р. постанову Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади”, яка визначає процедуру сприяння проведенню інститутами громадянського суспільства громадської експертизи діяльності виконавчої влади. Згідно з цим документом, “громадська експертиза діяльності органів виконавчої влади є складовою механізмом демократичного управління державою, який передбачає проведення інститутами громадянського суспільства оцінки діяльності органів виконавчої влади, ефективності прийняття і виконання такими органами рішень, підготовку пропозицій щодо розв’язання суспільно значущих проблем для їх врахування органами виконавчої влади у своїй роботі” [6]. Під інститутами громадянського суспільства тут розуміються громадські організації, професійні та творчі спілки, організації роботодавців, благодійні і релігійні організації, органи самоорганізації населення, недержавні засоби масової інформації та інші невідприємницькі товариства і установи, легалізовані відповідно до законодавства.

Відтак, у результаті прийняття вищезгаданої постанови урядом інститути громадянського суспільства отримали реальну процедуру, за якою можуть провести оцінку ефективності діяльності будь-якого органу виконавчої влади України, а також процедуру врахування останніми результатів громадської експертизи. Разом із правами на проведення громадської експертизи громадянські інститути отримали й обов’язки відповідального, фахового і неупередженого виконання процедур експертизи. Саме це має забезпечити визнання і довіру громадянських інститутів з боку органів влади та суспільства.

У 2010 р. громадські організації виступили із пропозицією розробити та запровадити в Україні гуманітарну експертизу управлінських рішень та інноваційних проєктів. Відповідне рішення було ухвалене у м. Львові під час III Міжнародної наукової конференції “Розвиток громадянського суспільства: духовність і право” [1]. Учасники конференції ухвалили звернення до тодішнього Міністра юстиції України – О. Лавриновича, в якому наголошували, що прийняття закону про гуманітарну експертизу може стати важливим кроком з позиції розвитку базових засад громадянського суспільства в Україні. Водночас зазначалось, що гуманітарна експертиза має отримати пріоритетний статус перед іншими профільними експертизами. Проте з боку Міністерства юстиції України було зроблено лише півкроку – були запрошені представники громадських організацій до участі в розробці Концепції державної комунікативної політики, в якій планувалося визначити принципово нові засади шляхів законодавчого врегулювання комунікацій у суспільстві, передусім між органами державної

влади, органами місцевого самоврядування, засобами масової інформації та громадськістю. У результаті гуманітарна експертиза так і не була визначена на законодавчому рівні. Однак вона необхідна в суспільстві задля запобігання негативних соціальних і духовних наслідків діяльності державних структур і іноді сумнівної підприємницької активності. Оскільки профільні інституції, органи державної влади, органи місцевого самоврядування діють, насамперед, у своїх відомчих інтересах, то істинним суб'єктом гуманітарної експертизи є лише громадянське суспільство, яке, у свою чергу, у гуманітарній експертизі вбачає суттєвий засіб для посилення своєї ролі у відносинах із державою. Відтак, саме гуманітарна експертиза є ефективним засобом протидії від декларованих гуманістичних принципів, а тому служить умовою успішного розвитку громадянського суспільства і має вплинути на прийняття необхідних управлінських рішень, які мають забезпечити позитивні зміни в духовному житті конкретної людини і всього суспільства.

Зауважимо, що гуманітарна експертиза має специфічні особливості, які потрібно враховувати у практичній діяльності, а саме: гуманітарна експертиза являє собою випереджальне реагування, покликане виявляти можливі ризики нововведень, у тому числі гуманітарні технології, коли вони ще не явні та слабо усвідомлюються в суспільстві; гуманітарна експертиза не є одноразовим заходом, що завершується прийняттям управлінського рішення, вона – свого роду моніторинг проблеми і одночасно форма діалогу сторін, відповідальних за реалізацію інновацій; експерт у даному вигляді експертизи перш за все характеризується здібністю адекватно виражати інтереси, надії та побоювання “рядового обивателя”, його вузький професіоналізм тут відходить на другий план [2, с. 214–227].

У зв'язку з тим, що головною метою гуманітарної експертизи є оцінювання діяльності з точки зору її наслідків для людини як цілого – соціуму, так і конкретного індивіда, проявляється специфіка: з одного боку, виявляється вплив психологічних особливостей людини на події, що відбуваються у соціумі; з іншого – вивчається вплив соціальних подій на психологічні особливості людини. У цьому випадку особливостями гуманітарної експертизи виступають: її нормативно-ціннісний зміст (виявлення базових цінностей соціуму, ціннісного змісту ідентичності конкретної субкультури, перспектив даних нормативно-ціннісних систем); персонологічний характер (нормативно-ціннісний комплекс людини, конкретна програма соціалізації особистості); гуманітарна експертиза завжди відносна і конкретна (забезпечення балансу інтересів і консолідації суспільства); прогнозно-проективний характер (забезпечення можливості соціально орієнтованого особистісного вибору (самовизначення)); комплексність і міждисциплінарність (стягнення в єдине ціле психологічних, етичних, культурологічних і філософських аспектів, центром яких виступає особистість); ймовірний і інтерпретативний характер (забезпечення аргументованості ймовірно-інтерпретативними засобами) [9, с. 68–70].

Ще однією з особливостей гуманітарної експертизи є те, що вона формується в умовах, коли в науковому товаристві немає єдиної позиції з проблем біоетики, охорони здоров'я, ціннісно-особистісної орієнтації, перспектив людини та інших, так само як і в суспільстві немає єдиної думки щодо основ життя людини. Однак суспільне значення має вже саме обговорення цих проблем, оскільки таким шляхом у гуманітарній експертизі реалізується принцип випереджального реагування, який полягає в тому, що будь-яке нововведення може розглядатися як джерело негативних наслідків, ризиків, загроз для людського потенціалу, поки по відношенню до нього не показано протилежне.

Очевидно, що гуманітарна експертиза найбільш необхідна в освіті, оскільки саме ця галузь гуманітарної сфери найбільш відчуває вплив глобалізації, тобто процесу прискорення і вдосконалення різноманітних міжнародних потоків товарів та інформації в загальному контексті соціального розвитку. Практика показує, що останнім часом можливості країн світу у прийнятті самостійних політичних рішень у багатьох галузях зменшується. Це стосується і освіти, на яку, як стверджує М. Керной, глобалізація впливає різними шляхами: спричиняє зміни на ринку праці (освіта не задовольняє потреби в робочій силі; поглиблюється розрив між прибутками кваліфікованих і некваліфікованих робітників; зростає кількість бажаних отримати вищу кваліфікацію і продовжувати навчання впродовж життя); вимагає від освітньої системи додаткових ресурсів; піднімає проблеми децентралізації і приватизації освіти; вимагає міжнародних вимірювань і оцінювань системи освіти; прискорює розвиток інформаційних технологій; сприяє розвитку глобальної культури [11].

Наголосимо, що освітня реформа в Україні є інтегрованою, оскільки зміни, які відбуваються в національній системі освіти вміщують практично всі складові кожної із наведених вище типів реформ, однак результативність процесу реформування залежатиме від специфіки самої країни. І сьогодні українська освіта в результаті її реформування має пропорційну частку здобутків і недоліків у цьому процесі. Саме тому і необхідна гуманітарна експертиза, за допомогою якої на кожному етапі реформування можна корегувати реформу або управлінські рішення задля досягнення ефективного функціонування й розвитку системи освіти.

Сьогодні також постає питання захисту дітей, підлітків і в цілому молоді від психологічного, морального та фізичного насильства у ЗМІ. Діяльність ЗМІ надає широкий простір для запровадження гуманітарної експертизи, оскільки сьогодні найактуальнішими питаннями є характер подання новин, присутність на екранах телебачення еротичних сцен, демонстрація насильства, обсяг і агресивність реклами тощо. Отже, українське суспільство повинне протистояти загрозам і викликам, які несе сьогодні інформаційний простір. При цьому державна політика має бути спрямована на відродження духовних цінностей молоді, захист і примноження культурного надбання, збереження національної та культурної спадщини українського народу, підтримку розвитку культури і мистецтва, що в результаті інтегрується у створення умов для реалізації творчого потенціалу



людини та суспільства, забезпечення рівних можливостей для всіх громадян країни у задоволенні культурних та духовних потреб.

Усе вищезазначене дозволяє стверджувати, що гуманітарна експертиза виконує такі функції: прогностичну (при дослідженні правових документів, програм розвитку, комплексних цільових програм, концепцій, інноваційних проєктів тощо), нормативну (при експертизі нормативно-правових документів і матеріалів, що забезпечують змістовно-процесуальну сторону розвитку), оціночну (при експертизі змісту, мети, завдання програм розвитку, навчально-методичне, дидактичне, матеріально-технічне, фінансове забезпечення), дослідницьку (при експертизі дослідно-експериментальної, інноваційної діяльності), розвиваючу (осмислення, значущість, результативність і підтримка подальшого розвитку).

За допомогою гуманітарної експертизи держави може вступати в неперервний діалог із громадянським суспільством, його інституціями, соціальними групами, іншими недержавними структурами та окремою людиною заради спільного суспільного розвитку і покращення духовного життя людей. Таким чином, гуманітарна експертиза спрямована на вироблення і мобілізацію суспільної думки, формування каналів комунікації, за якими може здійснюватися взаємодія, вироблення процедур, що спричиняють згоду позицій, і формування самих учасників цієї взаємодії, які усвідомлюють і вміють використовувати конструктивні можливості.

Отже, з метою запровадження в Україні такого механізму, як гуманітарна експертиза, необхідно зробити такі кроки на державному рівні: 1) здійснити аналіз практики, накопичений державними органами влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями при здійсненні функції контролю, вивчити досвід країн, в яких вже діє інститут гуманітарної експертизи (наприклад, Російської Федерації), систематизувати його, а також визначити напрями, які можуть бути за своїм змістом представлені як гуманітарна експертиза; 2) створити правову основу для проведення гуманітарної експертизи щодо всіх важливих у гуманітарній сфері законодавчо-нормативних ініціатив і управлінських рішень, що стосуються духовного життя людей (першочергово необхідно розробити та ухвалити закон про гуманітарну експертизу (або її положення), визначивши об'єкти і суб'єкти експертизи, її мету та структуру, гуманітарні параметри і базові духовно-ціннісні орієнтації, принципи підбору експертів та їх ротації при проведенні різних за характером і масштабом експертиз, установити порядок виробництва експертиз і використання їх результатів при прийнятті управлінських рішень, виробити процедури узгодження суперечливих результатів експертиз або визнання нерозв'язності проблеми на експертному рівні та ін.); 3) створити центр (сектор, службу) гуманітарної експертизи в Національній академії наук України, забезпечити фінансування досліджень у цьому напрямку та ввести в структуру державних органів вищого рівня управління Консультативну раду вчених-експертів, члени якої мали би можливість приймати безпосередньо участь у прийнятті політичних рішень, обговорення галузевого реформування;

4) визначити фіксовані критерії (показники) гуманітарної експертизи, розробити інструменти їх узгодження як основи управлінської діяльності; 5) розпочати підготовку експертів серед представників громадянського суспільства. Для чого необхідно розробити й впровадити у навчальний процес відповідні навчальні програми дисциплін та продумати організацію курсів підвищення кваліфікації й атестацію експертів; 6) має потребу інформаційне просування гуманітарної експертизи в суспільній свідомості (організація друкованого і/або електронного журналу, проведення відповідних теле- і радіопередач тощо).

Література:

1. В Україні хочуть запровадити гуманітарну експертизу управлінських рішень [Електронний ресурс] / Новини Львова : Zaxid.net. – Режим доступу : <http://zaxid.net>.

2. Гуманитарное знание: тенденции развития в XXI веке. В честь 70-летия Игоря Михайловича Ильинского / под общ. ред. Вал. А. Лукова. – М. : Изд-во Нац. ин-та бизнеса, 2006. – 680 с.

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

4. *Кізіма В. В.* Гуманітарна експертиза: сутність і технології здійснення / В. В. Кізіма. – К. : ЦГО НАН України, 2005. – 27 с.

5. Новий український глумачний словник. Близько 20 000 слів і словосполучень / укл. Н. Д. Кусайкіна, Ю. С. Цибульник ; за заг. ред. д.філол.н., проф. В. В. Дубічинського. – Х. : Книжковий Клуб “Клуб Сімейного Дозвілля”, 2008. – 608 с.

6. Про затвердження Порядку сприяння проведенню громадської експертизи діяльності органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 05.11.2008 р. № 976. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Про наукову і науково-технічну експертизу : Закон України від 10.02.1995 р. № 51/95-ВР // ВВР України. – 1995. – № 9. – Ст. 57.

8. Соціальна експертиза в Україні: методологія, методика, досвід впровадження / за ред. Ю. І. Саєнка. – К. : Ін-т соціології НАНУ, 2000. – 194 с.

9. *Тульчинский Г. Л.* Гуманитарная экспертиза как социальная технология / Г. Л. Тульчинский // *Философия и культурология в современной экспертной деятельности.* – СПб., 2011. – С. 57–74.

10. *Фініков Т. В.* Сучасна вища освіта: світові тенденції і Україна / Т. В. Фініков. – К. : Таксон, 2002. – 176 с.

11. *Carnoy M.* Globalization and education reform: what planners need to know / M. Carnoy. – Paris : UNESCO, 1999. – 99 p.

*Надійшла до редколегії 17.02.2014 р.*

УДК 354:321.015

*В. О. СУРНІН*

## **ПРИНЦИП РОЗПОДІЛУ ГІЛОК ВЛАДИ ЯК ОСНОВА ДЛЯ СТВОРЕННЯ ДІСВОЇ СИСТЕМИ СТРИМУВАНЬ І ПРОТИВАГ**

*Розглянуто теоретичні аспекти формування та функціонування системи стримувань і противаг як засіб організації влади в Україні.*

**Ключові слова:** система стримувань і противаг, гілки влади, державно-управлінська діяльність, розподіл повноважень, модифікована владна модель.

*This article discusses the theoretical aspects of the formation and functioning of the system of checks and balances as a means of power in Ukraine.*

**Key words:** the system of checks and balances, branches of government, public-administrative activity, distribution of powers, modified model of ruling.

Сьогодні Україна переживає непростий період становлення та розвитку демократичних цінностей, тому надзвичайно важливо зрозуміти глибину й складність радикальних змін. Які повинні стимулювати наукову думку та набувати всебічного осмислення проблем суспільно-політичного розвитку держави для вироблення більш ефективних управлінських механізмів з метою прийняття важливих професійних рішень у системі практичної діяльності державних управлінців.

Сучасні тенденції перетворювань і трансформації українського суспільства до демократичних цінностей ставлять перед державою низку завдань, реалізація яких породжує багато викликів, що, у свою чергу, вимагає від державних управлінців і політико-управлінської еліти високого професіоналізму, більш ширшого інноваційного мислення, знаходження нових дієвих шляхів їх вирішення та формування відповідної системи стримувань і противаг в державі.

Слід пам'ятати й про те, що ефективність державноуправлінської діяльності залежить не лише від того, наскільки вдало в практичному житті втілюється принцип розподілу влади та наскільки чітко розподілені повноваження і компетенції між гілками державної влади. Але й від того, наскільки і яким чином є впровадження цього принципу задля закріплення єдності державної влади, як запоруки порядку і стабільності суспільства, що вирішальною мірою залежить від дієвості системи стримувань і противаг у галузі державно-владних відносин, яка унеможливило узурпацію влади та спрямування у бік тоталітарного минулого.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що проблематика дослідження системи стримувань і противаг розглядається в нашій державі в контексті забезпечення збалансованого функціонування системи державноуправлінських відносин влади в розбудові інституційно-правових та адміністративно-політичних механізмів, збалансованого розподілу повноважень

у модифікованій владній моделі, що призводить до узагальнюючого характеру дослідження суті, а також аналізу окремих її елементів. Цим питанням, зокрема, присвячені праці таких учених, як В. Авер'янова, В. Бабкіна, В. Бакуменка, К. Бабенка, Н. Гайдаєнка, А. Георгіци, М. Головатого, В. Журавського, О. Каневського, В. Ковальчук, М. Козюбри, І. Кресіної, О. Леванчук, Р. Мартинюка, І. Сало, О. Скакуна, В. Погорілка, Н. Плахотнюк, А. Пойченка, В. Селіванова, С. Серьогіна, В. Тація, Ю. Тодики, В. Шаповала, В. Шатіла та інших.

Метою даної статті є теоретичний аналіз сучасного стану поділу владних повноважень між гілками влади в державі в контексті забезпечення збалансованого функціонування системи державної влади в Україні, розбудови інституційно-правових та адміністративно-політичних механізмів збалансованого розподілу повноважень у модифікованій владній моделі, як умови досягнення ефективного функціонування вітчизняної політичної системи.

Невід'ємним елементом концепції поділу державної влади як способу організації державної влади виступає система стримувань і противаг. На даний час концепція поділу влади та системи стримувань і противаг є фундаментальним елементом демократії та правової держави, що забезпечує належний рівень політичних свобод та захисту прав людини і громадянина. Ступінь реалізації цих принципів характеризує ступінь розвиненості демократичної держави та є однією із найважливіших цінностей у системі демократії [7, с. 8].

У сучасному демократичному світі владу розділяють на три гілки: законодавчу (влада приймати закони), виконавчу (влада реалізовувати та організовувати дотримання законів) і судову (влада судити і карати за порушення закону). У державах з усталеними формами демократичного правління та столітніми традиціями (США, Франція, Великобританія) придержуються даної системи. Але є такі держави, наприклад, як Тайвань, що законодавчо відокремлюють контрольну, екзаменаційну, юридичну а також засновницьку та виборчу гілку влади. У країнах з демократичною формою правління та верховенством права висунення і обрання влади є винятковим правом громадян або безпосередньо (прямим загальним голосуванням), або опосередковано (через виборчій дільниці чи списки членів політичних партій за пропорційного представництва).

До традиційних форм правління до недавнього часу відносилась: *монархія* (форма державного правління, за якої найвища державна влада повністю (необмежена, абсолютна монархія) або частково (обмежена, конституційна монархія) належить одній особі – спадкоємному монархові); *олігархія* ((гр. ὀλιγαρχία (oligarchia), від дав.-гр. ὀλίγον (oligon) “небагато”, та дав.-гр. ἀρχή (arche) “влада” – влада небагатьох) – політичний режим, за якого влада (політична, економічна, релігійна) належить невеликій, закритій та тісно згуртованій групі осіб (наприклад, – військових, великих власників, фінансистів). Ці повноваження були зосереджені в руках представників або однієї людини, або невеликої групи людей.

Власне, в різних демократичних країнах ця система має свої особливості та свої притаманні механізми, однак незмінним залишається головний принцип: на будь-яку спробу будь-якої гілки влади перебрати на себе функції та повноваження іншої гілки остання має законодавчо закріплені механізми протидії аж до усунення узурпатора з державної посади. Систему стримувань і противаг Т. Джефферсон визначав як наріжний камінь демократії, наголошуючи, що уряди встановлені для того, щоб забезпечити людям ці права, і владу їх можна визнати справедливою формою лише за умови схвалення громадянами держави. Щоразу, коли яка-небудь форма правління починає руйнувати ці права, народ має право змінювати або відмінити її і встановлювати нове правління, заснувавши його на нових засадах і в тій формі, яка буде найбільш придатною забезпечити народні прагнення [3, с. 142–151].

В основу принципу розподілу влад покладено поділ єдиної за своєю природою державної влади на відокремлені, взаємо врівноважені гілки, кожна з яких являє собою систему державних органів. Політичне обґрунтування поділу влади на три гілки полягає в тому, щоб поділити і збалансувати державно-владні повноваження за принципом компетентності між різними державними органами, встановити взаємний контроль, унеможливити узурпацію влади – зосередження всіх повноважень або більшої їх частини в єдиному органі державної влади або в посадовій особі і тим самим запобігти свавіллю. Влада в демократичній державі у вигляді її трьох галузей (законодавчої, виконавчої, судової) є політичною формою вираження влади народу. Будучи “поділеною”, влада в державі має залишатися цілісною, єдиною. Юридичне вираження єдності і гармонійності влади полягає в такому:

- органи державної влади в сукупності мають компетенцію, необхідну для здійснення функцій і виконання завдань держави;

- різні органи держави не можуть диктувати одним і тим же суб’єктам за тих же обставин взаємовиключні правила поведінки.

Цей принцип включає певну систему вимог:

- розподіл функцій і повноважень (компетенцій) між державними органами відповідно до вимог поділу праці;

- закріплення певної самостійності кожного органу влади під час здійснення своїх повноважень, неприпустимість втручання у прерогативи один одного та їх злиття;

- наділення кожного органу можливістю протиставити свою думку рішенням іншого органу держави та виключення зосередження всієї влади в одній гілці;

- наявність в органів влади взаємного контролю та неможливість зміни компетенції органів держави неконституційним шляхом [2].

Серед тих проблем, які сьогодні виходять на перший план у контексті становлення та розвитку вітчизняної науки державного управління, можна обґрунтовано виділити питання, пов’язані із забезпеченням та реалізацією фундаментальних принципів поділу гілок влади, які визначають не лише цілі та цінності суспільного розвитку в Україні, а й указують на ті конкретні механізми, які сприяють розв’язанню складних ситуацій, що виникають у процесі державотворчого процесу.

Тривалий час проблема застосування системи стримувань і протигаг як реалізації принципу розподілу державної влади у вітчизняній науці комплексно не розглядалась, а досліджувалися лише її окремі аспекти. Обумовлено це тим, що значний період часу (радянської доби) наука була заідеологізованою і принцип розподілу влади, а отже, система стримувань і протигаг взагалі всіляко заперечувались.

Але з отриманням незалежності нашої держави та прийняттям низки законів, а згодом і Конституції України в 1996 р. було закріплено фундаментальні принципи розподілу державної влади на законодавчу, виконавчу та судову (ст. 6 Конституції України). Головним завданням і призначенням цієї системи є забезпечення політичної стабільності та безперервність функціонування державної влади, узгодження дій усіх гілок влади та недопущення кризи в діяльності державного механізму.

В Україні з моменту проголошення її незалежності принципи зв'язку між законодавчою, виконавчою та судовою владою майже не були чітко прописані, а лише давали маніпуляції повноваженнями одна до одної із гілок влади. Тому і чіткої взаємодії між найвищими органами державної влади не відбувалося, а довгий час спостерігалася тільки неузгодженість дій гілок влади, а інколи пряма конфронтація та протистояння з “перетягування канатів” між гілками влади. На думку багатьох вітчизняних учених, які наголошували на тому, що впродовж двох десятків років незалежності нашої молоді держави були відсутні глибокі теоретичні та практичні розробки побудови української державності, шляхів, методів і засобів її розбудови на демократичних принципах з утіленням чіткого розмежування повноважень між гілками влади.

З часу виникнення демократії як форми суспільного врядування існує загальна згода стосовно того, що структура державних органів має будуватися на принципі розподілу гілок влади. У Конституції України він закріплений як один з основних принципів організації і функціонування державної влади. Його значення полягає у збалансуванні державно-владних повноважень між органами державної влади, запобіганні зосередженню всієї повноти влади у віданні одного з них (законодавчо-представницького, виконавчо-розпорядчого, судового) і забезпечення тим самим дієвої системи стримувань і протигаг [7, с. 4].

Суб'єктами системи стримувань і протигаг за Конституцією України є три гілки влади: законодавча (Верховна Рада України), виконавча (Кабінет Міністрів України), судова (Конституційний Суд України і Верховний Суд України та інші суди), а також Президент України, який є головою держави та виступає від її імені. Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності, дотриманням прав та свобод громадян і Конституції України, Верховним Головнокомандувачем Збройних Сил України у разі військових дій та має вплив на підконтрольний йому орган – Адміністрацію Президента України, що є постійно діючим органом, утвореним для здійснення повноважень глави держави. Серед основних завдань, які покладені на Адміністрацію Президента України, є

організаційне, правове, консультативне, інформаційне, протокольне, експертно-аналітичне та інше забезпечення діяльності Президента України.

Система стримувань і противаг у розподілі гілок влади в Україні виражається через повноваження органів державної влади, що, у свою чергу, включають суворо визначені на законодавчому рівні взаємні обмеження.

Конституція України передбачає такі інститути системи “стримувань і противаг” в державі:

- право “вето” Президента на законопроект, прийнятий Верховною Радою;
- імпічмент Президента з боку Верховної Ради, що призводить до його усунення з поста;
- прийняття Верховною Радою резолюції недовіри Кабінету Міністрів, яка має наслідком його відставку;
- участь Верховної Ради у формуванні Конституційного Суду (призначення третини складу);
- контроль Конституційного Суду за відповідністю Конституції законів та інших правових актів Верховної Ради, Президента, Кабінету Міністрів, Верховної Ради Автономної Республіки Крим;
- парламентський контроль Уповноваженим Верховної Ради з прав людини (омбудсманом) за дотриманням конституційних прав і свобод людини та ін. [1].

У політико-правовій практиці сучасних демократичних країн світу доктрина поділу влади реалізована через формування механізмів стримувань і противаг та балансу владних повноважень гілок влади. Саме ця система механізмів забезпечує демократичний принцип та правовий характер держави і є запорукою ефективності її функціонування. Принцип реалізації системи стримувань і противаг пов’язується з необхідністю не лише запобігти надмірній концентрації влади, а й забезпечити стабільність і сталість діяльності державних інститутів, слугувати ліпшій їх організації та злагодженості діяльності, подоланню можливого протистояння всередині державного механізму.

Основою стабільного функціонування системи державної влади в демократичній державі є система стримувань і противаг, яка забезпечує взаємну підконтрольність різних гілок і центрів державної влади та запобігає концентрації влади в одній гілці чи в руках однієї особи. Система стримувань і противаг передбачає конкуренцію різних органів влади, наявність засобів для взаємного стримування й підтримки відносної рівноваги сил. Система стримування і противаг, може, з одного боку, сприяти співробітництву і взаємному пристосуванню органів державної влади, а з іншого – створювати потенціал для конфліктів, які найчастіше вирішуються шляхом переговорів, угод та компромісів між політичними силами та вітчизняними елітами. Більше того, за незбалансованої системи стримувань і противаг жорсткий поділ влади може спричинити напругу в суспільстві та протистояння гілок влади в державі.

Наша держава належить до списку країн із президентсько-парламентською формою правління, що, у свою чергу, вказує на подвійність джерел формування уряду – Кабінету Міністрів. При цьому вкрай помітна нерівність впливів на

український уряд з боку Президента та Верховної Ради. Участь останньої у процесі формування Кабінету Міністрів обмежується лише затвердженням запропонованої Президентом кандидатури на посаду Прем'єр-міністра, тоді як контроль за розподілом “міністерських портфелів” повністю зосереджено в руках Президента. Більшими є й повноваження Президента у сфері контролю за урядом. Адже, по-перше, у Президента, на відміну від Верховної Ради, яка може висловлювати недовіру лише до всього уряду, є право звільняти з посад певних міністрів, що є значно гнучкішим і більш дієвим важелем впливу на Кабінет Міністрів; по-друге, у разі затвердження Верховною Радою Програми діяльності Кабінету Міністрів, він стає на рік “недоторканим” для парламенту, тоді як аналогічної “страховки” від глави держави уряд не має.

Ще одним доказом визначального впливу Президента України на виконавчу гілку влади є його контроль за виконавчими структурами на місцях, адже призначає та звільняє з посад голів місцевих державних адміністрацій, губернаторів областей, Генерального прокурора, Голову Служби безпеки України, Главу Адміністрації Президента України. Тут спостерігається правовий нонсенс: Конституція України чітко визначає, що “Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади”. Отже, можна констатувати, що реальне керівництво виконавчими структурами в Україні здійснює Президент, який при цьому де-юре не є представником чи, тим паче, главою виконавчої влади, а отже, й не відповідальний за її діяльність. Тому саме це положення є найбільш принциповим недоліком системи стримувань і противаг в Україні та підлягає в подальшому правового коригування.

Іншим недоліком складової системи стримувань і противаг в Україні є процедура усунення Президента з поста Верховною Радою в порядку імпичменту. Таку процедуру передбачено і чітко виписано в Конституції України (ст. 111). Проте ця процедура є доволі складною та багатоступеневою, бо рішення про усунення Президента України з поста в порядку імпичменту приймається Верховною Радою України не менш як трьома чвертями від її конституційного складу після перевірки справи Конституційним Судом України і отримання його висновку щодо додержання конституційної процедури розслідування і розгляду справи про імпичмент та отримання висновку Верховного Суду України про те, що діяння, в яких звинувачується Президент України, містять ознаки державної зради або іншого злочину. По суті, це робить реалізацію ідеї імпичменту практично неможливою. Водночас наявність у Президента широких повноважень як глави держави і де-факто як керівника виконавчої владної вертикалі потребує реального механізму відповідальності, а отже, спрощення процедури імпичменту.

Як і імпичмент, практично не працює в Україні інститут розпуску парламенту. Цей інститут є доволі стандартним атрибутом правового статусу для глави президентсько-парламентської держави. Проте Конституція України передбачає лише один випадок, за якого Президент припиняє повноваження Верховної Ради: якщо протягом тридцяти днів однієї чергової сесії пленарні засідання не можуть розпочатися. Але цей параграф основного закону має радше “регламентаційний” характер ніж дієву силу.



Ще однією складовою системи стримувань і противаг в Україні є інститут президентського вето. Президент України має право класичного, відкладального вето. Таке вето долається парламентом більшістю у дві третини голосів. Проте в Україні процедуру подолання вето виписано в найжорсткішій формі: дві третини від конституційного складу Верховної Ради. Ураховуючи те, що парламент практично ніколи не буває “заповненим” на сто відсотків (депутати вибувають, переходять на інше місце праці, переходять в інші політичні партії, помирають), голоси відсутніх де-юре депутатів практично зараховуються як такі, що подані проти цього законопроекту.

Полегшує процедуру подолання президентського вето прийнята в багатьох країнах світу вимога подолання вето двома третинами від кількості обраних депутатів. Водночас у деяких країнах, наприклад у США, для подолання вето достатньо голосів двох третин присутніх депутатів, що спрощує процедуру ще дужче. Отже, виписана в Конституції України процедура подолання президентського вето значно ускладнює законодавчу діяльність Верховної Ради, хоча принципово і не заважає їй. Інакше – з вимогою, що зобов’язує Президента підписати закон у разі виконання Верховною Радою всіх умов щодо подолання вето. З одного боку, ця вимога дає можливість Президенту блокувати набуття законом чинності, відмовляючись його підписати (адже процедура імпичменту в Україні, як відомо, є майже нездійсненою). З іншого – підписуючи закон, Президент бере на себе персональну відповідальність за нього, що, в цьому випадку, є дещо некоректним через те, що, наклавши вето, Президент уже висловив своє ставлення до цього закону. Тому повністю виправданим було б “запозичити” конституційну норму США: ухвалення законопроекту двома третинами Конгресу (в обох палатах) означає його автоматичне перетворення на закон – підпису Президента в таких випадках не передбачено.

Неозброєним оком видно, що позиції Президента України є значно міцнішими за повноваження інших “колег по політичному цеху”. Таким чином, у цілому в ключових конституційних питаннях розподілу влади в Україні порушено владний паритет на користь інституту президента навіть у порівнянні з іншими президентськими та президентсько-парламентськими республіками. У подальшому це може стати однією з причин політичних криз, політичного протистояння президента та парламенту, падіння іміджу держави на світовій арені.

На сьогодні не викликає сумнівів у необхідності виправлення конституційних помилок шляхом унесення змін до Конституції України та проведення більш чіткого розмежування повноважень між гілками влади, що могло б спонукати політиків до пошуків того оптимального механізму державної влади, який би забезпечував добробут в Україні, залишивши в історії різноманітні політичні кризи та протистояння.

Отже, на сьогодні державотворчий і конституційний процес в Україні не закінчений, і в подальшому політичні сили та вітчизняні еліти повинні повернутися до необхідності внесення змін до основного закону, а можливо, і повернення до Конституції 2004 р. із внесеними змінами, поправками і доповненнями та переходу до парламентсько-президентської республіки. Це може стати перехідним періодом

до більш чіткого визначення розподілу гілок влади і створення ефективного балансу стримувань і противаг гілок влади.

Література:

1. Вікіпедія. Розподіл державної влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://uk.wikipedia.org>.
2. Добролюбов А. Государственная власть как техническая система : О трех великих социальных изобретениях человечества; Изд. 2-е, стереотип. / А. И. Добролюбов. – М. : Едиториал УРСС, 2003. – 240 с.
3. Джефферсон Т. Автобиография: Заметки о штате Виргиния / Т. Джефферсон ; [сост. и общ. ред. А. А. Фурсенко]. – Л. : Наука, 1990. – 316 с.
4. Зелена книга. Реформи публічної адміністрації в Україні [Електронний ресурс] // Національна рада з питань державного управління та місцевого самоврядування, 22.06.2006 р. – Режим доступу : <http://www.pravo.org.ua>.
5. Локк Дж. Избранные философские произведения. В 2 томах / Дж. Локк. [вступ. ст. И. С. Нарского] ; под общ. ред. и с примеч. А. А. Макаровского. – М. : Изд-во социально-экономической литературы / . – 1960. – Т. 2. – С. 78–112.
6. Латигіна Н. Основні критерії, принципи та рівні здійснення демократії / Н. Латигіна // Політичний менеджмент. – 2009. – № 3. – С. 81–91.
7. Система стримувань і противаг у сфері державно-управлінських відносин : наук.-метод. рек. / В. А. Ребкало, В. А. Шахов, Е. А. Афонін та ін. ; за заг. ред. В. А. Ребкала, М. М. Логунової, В. А. Шахова. – К. : НАДУ, 2008. – 72 с.

*Надійшла до редколегії 29.04.2014 р.*

УДК 316.354:354

*С. О. ТВЕРДОХЛІСБОВ*

### **ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ ДОСЛІДЖЕННЯ КОМУНІКАТИВНОЇ ВЗАЄМОДІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Зроблено теоретичний аналіз понять “комунікація” та “взаємодія”, розглянуто сучасні підходи до аналізу соціальної взаємодії, визначено особливості комунікативної взаємодії загалом, і в публічному управлінні, зокрема.*

**Ключові слова:** комунікація, взаємодія, соціальна взаємодія, комунікативна взаємодія, діалог, кооперація, публічне управління.

*Made a theoretical analysis of the concepts of “communication” and “interaction” Modern approaches to the analysis of social interaction, the peculiarities of communicative interaction in general and public administration, including.*

**Key words:** communication, interaction, social interaction, communicative interaction, dialogue, cooperation, public administration.

Соціально-економічна і політична криза в Україні, трансформація суспільних і політичних відносин, зміна ціннісно-нормативної системи викликали процеси соціальної дезорганізації та диференціації, а також спричинили нові лінії соціальних розривів. За таких умов забезпечення соціально-політичної стабільності та порядку здебільшого залежить від спроможності органів державної влади та органів місцевого самоврядування різних рівнів налагодити діалог з населенням і таким чином забезпечити досягнення соціального консенсусу з низки нагальних питань. Між тим, реалізація поставлених завдань потребує зміни методів роботи владних інститутів, надання взаємодії між органами публічного управління і громадськістю нової якості, яка, з одного боку, забезпечить високий рівень соціальної та економічної ефективності діяльності органів влади, а з іншого – реальну участь у процесі управління різних верств населення. Зазначені обставини визначають актуальність дослідження комунікативної взаємодії структур публічної влади та громадськості, забезпечення належного наукового обґрунтування використання цього важливого ресурсу в управлінні справами суспільства і держави.

Значення комунікації як однієї з основ управління осмислювалось уже в класичних теоріях управління А. Файоля, Ф. Тейлора, А. Богданова, Е. Мейо та ін. Проблемами політичної комунікації займалися такі дослідники, як Дж. Александер, Е. Арато, К. Апель, Ю. Габермас, Е. Гідденс, Дж. Дьюї, К. Манхейм, Т. Парсонс, У. Шрамм та ін. Серед українських дослідників комунікації в публічному управлінні варто виділити роботи таких науковців, як В. Бакуменко, Н. Балабанова, В. Дзюндзюк, Н. Діденко, О. Крутій, В. Мартиненко, В. Олуйко, О. Орлов, Г. Почепцов, Н. Сокур, В. Солових, Ю. Сурмін, С. Хаджирадева та ін. Між тим, проблеми налагодження комунікативної взаємодії в сучасних умовах потребують додаткового наукового опрацювання.

Мета статті – визначити сутність та особливості, а також обґрунтувати теоретичні засади налагодження комунікативної взаємодії в публічному управлінні.

Питання налагодження комунікації в публічно-політичній сфері вперше досліджував ще наприкінці ХІХ ст. німецький учений М. Вебер [7]. Надалі ця сфера взаємодії вивчалася представниками багатьох наук, зокрема, психології (А. Леонтєв, Л. Виготський та ін.), лінгвістики (Дж. Серль, М. Бахтін), кібернетики (Н. Вінер, К. Шеннон, Ст. Бір) та ін.

Важливе значення для розвитку теорії комунікації у сфері публічного управління мали фундаментальні праці з проблем політичної комунікації, що з'явилися в кінці 1940-х – на початку 1950-х рр. Засновниками нового напрямку виступили представники двох американських наукових шкіл: прихильники використання кібернетики під час вивчення соціальних систем (зокрема, К. Дейч [19], який став одним з розробників моделей політичної комунікації) і прихильники структурно-функціонального підходу щодо аналізу політики (Г. Алмонд, Дж. Коулмен [18] та ін.). Своє відображення у висунутих ними концепціях знайшли ті сутнісні аспекти, які стосуються оцінки поведінки великих мас людей і їх ставлення до процесів здобуття й утримання влади в суспільстві, включаючи електоральні

комунікації. Послідовний розвиток теорії соціальних, політичних і масових комунікацій отримали в працях Х. Арендта, Ж. Дюрана, Ж.М. Коттре, П. Лазарсфельда, М. Маклюєна, Р. Мертона, Н. Лумана, Т. Парсонса, Ю. Габермаса, Т. Шибугані, А. Шюца та ін. Окремої уваги заслуговують роботи, які виступили основою для появи нової дисципліни комунікативістики, що зосередила дослідницькі зусилля на засобах масової інформації. Серед представників цієї школи варто виділити Е. Барноу, Дж. Гербнера, Н. Лумана, А. Моля, У. Шрамма та ін.

Особливу роль у розвитку наукових уявлень про взаємодію між органами влади та суспільством в Україні відіграли роботи О. Кругій, яка розробила діалогову модель взаємодії [12]. Таким чином вона наблизила вітчизняне наукове співтовариство до ідей, що відображають світові тенденції розвитку науки “державне управління”, а також популярних концепцій розвитку державно-громадського та державно-приватного партнерства, які відповідають інтересам широкого кола суб’єктів соціально-політичного та економічного розвитку в Україні.

У цілому, тим не менш, проблематика комунікативних взаємодій структур публічної влади та громадськості в Україні є недостатньо розробленою. У дослідницькій практиці поки не вдалося виявити специфіку таких комунікацій та ролі в процесі публічного управління.

Між тим, в останні два-три десятиліття світ зазнає кардинальних змін під впливом нової парадигми, заснованої на інформаційних і комунікативних технологіях, у тому числі завдяки швидкому поширенню інтернету. Інформація і комунікація утворюють ядро нового соціуму. При цьому сьогодні більшість дослідників погоджуються з думкою Дж. Дьюї, який стверджував, що сучасне суспільство існує в комунікації і через комунікацію. Згідно позиції Дж. Дьюї суспільство і є комунікація [20, с. 149]. Взаємодія між людьми і стійкий порядок, що існує в їхніх взаєминах, і формує соціальну структуру суспільства з яскраво вираженими комунікативними функціями.

Дж. Дьюї відзначає, що комунікація в суспільстві здійснюється між індивідами, групами, організаціями, державами, культурами за допомогою знакових систем (мов). Міжлюдська комунікація відбувається у формі спілкування як обмін цілісними знаковими утвореннями (повідомленнями), в яких відображені знання, думки, ідеї, ціннісні відносини, емоційні стани, програми діяльності учасників взаємодії. Зміст і форми комунікації, на думку Дж. Дьюї, відображають при цьому суспільні відносини та історичний досвід людей.

У той же час на пострадянському просторі й досі тривають наукові дискусії щодо визначення сутності поняття “комунікація”.

Сучасний “Великий Російський енциклопедичний словник” дає два визначення цього поняття. “Комунікація: 1) шлях повідомлення, зв’язок одного місця з іншим; 2) спілкування, передача інформації від людини до людини – специфічна форма взаємодії людей у процесі їх пізнавально-трудова діяльності, що здійснюється головним чином за допомогою мови (рідше за допомогою

інших знакових систем). Комунікаціями називаються також сигнальні способи зв'язку у тварин” [2, с. 716].

При цьому тут же дається тлумачення слову “комунікабельність”. Воно має два значення: 1) сумісність (здатність до спільної роботи) різнотипних систем передачі інформації і здатність до спілкування; 2) товарииськість.

Схожа ситуація і у Великому тлумачному словнику української мови. Він дає три визначення комунікації 1) шляхи сполучення, лінії зв'язку тощо; 2) обмін інформацією, спілкування; 3) те саме, що спілкування; зв'язок [4, с. 562]. При чому слово “комунікаційний” і “комунікативний” визначаються як “прикметники” до слова “комунікація”. А комунікабельність визначається як 1) здатність бути комунікабельним, товарииськість, контактність”, 2) зв'язок, спілкування між ким-, чим-небудь.

Звертає увагу те, що в тлумачних словниках в одному синонімічному ряду зі словами “комунікація”, “комунікабельність”, “комунікабельний” знаходяться слова “комунікативність”, “комунікативний”, “комунікаційний”. Водночас термін “комунікаційний” має свій відмінний від попередніх слів змістовний відтінок. Комунікаційний – це прикметник, який характеризує комунікації лише в тому їх обмеженому значенні, коли мова йде про шляхи сполучення, лінії зв'язку [10; 11; 14]. І тому змішувати поняття “комунікативний” і “комунікаційний” абсолютно неправомірно.

Зазначена розбіжність є розбіжною в публічному управлінні. Якщо мова йде про покращання комунікаційного забезпечення державного управління [5, с. 319], то йдеться про вдосконалення технічного забезпечення процесу управління, якщо про комунікативне – то про якісні аспекти взаємодії комунікаторів [1].

Відповідно, говорячи про комунікаційну і комунікативну взаємодію, дослідники говорять про різні аспекти комунікації. Так, наприклад у своїй “теорії засоба” М. Маклюен робить акцент на комунікаційній складовій, стверджуючи, що всі прогресивні етапи в розвитку суспільства обумовлюються рівнем розвитку технічних засобів інформаційних зв'язків. “Засіб є повідомлення” – і звідси, людське сприйняття як самої інформації, так і дійсності, описуваної нею, залежить від того, яким засобом і яким каналом (з технічної точки зору) передано повідомлення, – стверджував М. Маклюен [21]. Саме тому він абсолютизував засоби масових комунікацій, насамперед телебачення, і вважав, що з їх допомогою світ буде легше контролюватися і управлятися. “Тобто, – зазначав учений, – можна буде тримати під контролем емоційний клімат цілих культур” [21, с. 41]. Отже, розвиток сучасних комунікацій, згідно з М. Маклюеном, є необхідною складовою підвищення результативності управління суспільними процесами.

Г. Почепцов, навпаки, робить акцент на якісній складовій, розуміючи під комунікацією процеси перекодування вербальної інформації в невербальну сферу і назад [6, с. 14]. При чому особливе значення він надає змісту комунікації та мотивам учасників процесу комунікації.

Продовжуючи цю думку, А. Соколов стверджував, що суб'єктами, які вступили в комунікацію, можуть переслідуватися три цілі:

- 1) бажання адресата отримати від комунікатора певні значущі для нього смисли;
- 2) бажання комунікатора повідомити адресату деякі смисли, що впливають на поведінку останнього;
- 3) потреба обох отримати певні смисли [16, с. 41].

Отже, можна зазначити, що комунікація відбувається навколо певних смислів, які бажають отримати або передати учасники комунікації.

Енциклопедія державного управління не дає чіткого визначення слова “комунікація”. Між тим, дається визначення декількох видів комунікацій, а саме:

– наукова комунікація – “обмін інформацією з приводу тієї або іншої проблеми, інструменту і результатів дослідження” [8, с. 292];

– управлінська комунікація – “сукупність інформаційних зв'язків, процес взаємодії між суб'єктами управлінської діяльності по вертикалі й горизонталі та із зовнішнім суспільним середовищем шляхом безпосереднього спілкування і обміну інформацією з використанням відповідних засобів” [7, с. 247];

– масова комунікація – “така, в якій беруть участь широкі маси, велика кількість людей” [9, с. 274];

– політична комунікація – “форма взаємодії у політичній діяльності на горизонтальному та вертикальному рівнях за допомогою прямого та зворотного зв'язку між різними суб'єктами політики, що включає діяльність засобів масової інформації” [9, с. 276];

– організаційні комунікації – “процес обміну інформацією, знаннями та досвідом формальними або неформальними каналами в межах групи людей, спрямований на координацію їхньої зовнішньої і внутрішньої діяльності, вирішення виробничих завдань та досягнення цілей організації” [7, с. 246];

– “комунікації в публічному управлінні (державна комунікація) – процес обміну інформацією органів державної влади й органів місцевого самоврядування між різними інституціями суспільства (суб'єктами комунікації)” [9, с. 273]. При чому підкреслюється, що цими суб'єктами можуть виступати державні інституції, бізнес-структури, громади (партії, рухи, спілки).

Таким чином, уявлення про комунікацію в публічному управлінні можна розбити на дві типові групи:

а) комунікація як зв'язок між учасниками управління за допомогою певних засобів (комунікаційний аспект);

б) комунікація як аналог спілкування, обміну інформацією (комунікативний аспект).

При чому підкреслюється, що комунікація означає певний процес взаємодії між суб'єктами комунікації. Тобто вона потребує дій і зусиль. Дослідження технічних аспектів і засобів взаємодії концентрують увагу на комунікаційному аспекті, дослідження якості комунікації з точки зору змісту процесу, реакції учасників, подальших ефектів зосереджуються на комунікативному аспекті.

Таким чином, у межах нашого дослідження, сконцентрованого на комунікативній взаємодії, наступним важливим поняттям, яке необхідно розглянути, є “взаємодія”.

У Великому тлумачному словнику української мови взаємодія визначається як взаємний зв’язок між предметами у дії, а також як погоджена дія між ким або чим-небудь [4, с. 125]. У взаємодію можуть вступати неістоти (машини, агрегати тощо) та істоти (тварини, люди тощо). Взаємодія між людьми називається соціальною взаємодією.

За думкою М. Вебера, дія, яка за передбачуваним дійовою особою або дійовими особами змістом співвідноситься з дією інших людей і орієнтується на нього, є соціальною. При цьому така дія може бути:

1) цілераціональною, якщо вона ґрунтується на очікуванні певної поведінки інших людей і використанні цього очікування в якості “умов” або “засобів” для досягнення своєї раціонально представлені і продуманої мети;

2) ціннісно-раціональною, заснованій на вірі в безумовну естетичну, релігійну або будь-яку іншу самодостатню цінність певної поведінки як такої, незалежно від того, до чого вона призведе;

3) афективною, насамперед емоційною, тобто обумовленою афектами або емоційним станом індивіда;

4) традиційною, тобто заснованій на тривалій звичці [3, с. 628].

Найбільш ефективною з точки зору досягнення соціального ефекту М. Вебер уважав цілераціональну дію, адже вона значною мірою зорієнтована на результат, при цьому в індивідів у цьому разі існують чіткі уявлення про мету, засоби її досягнення, а також є певний ступінь знання, передбачення та розрахунку [12].

Наслідком соціальної дії через її орієнтованість на іншу людину є соціальна взаємодія. Таким чином, раціональна соціальна взаємодія є процесом обміну соціальними діями між двома і більше акторами (учасниками взаємодії) з метою досягнення певного соціального результату (передачі (отримання) певної інформації (смислів), захисту своїх інтересів тощо).

Раціональна соціальна взаємодія має чотири ознаки:

– вона предметна, тобто завжди має мету або причину, які є зовнішніми стосовно взаємодії груп або людей;

– вона практично виявлена, реалізована, а тому доступна для спостереження;

– вона ситуативна, тобто зазвичай пов’язана з якоюсь конкретною ситуацією, проблемою;

– вона виражає суб’єктивні наміри учасників.

Хотілося б підкреслити, що раціональна соціальна взаємодія – це завжди комунікація. Однак не варто ототожнювати таку взаємодію із звичайним спілкуванням, тобто обміном повідомленнями. Це набагато ширше поняття, оскільки передбачає не тільки прямий обмін інформацією, а й обмін смислами.

Раціональна соціальна взаємодія характеризується такою рисою, як зворотний зв’язок. Зворотний зв’язок передбачає наявність реакції. Проте ця реакція може і не статися, але вона завжди очікується, допускається як ймовірна, можлива.

Раціональна соціальна взаємодія може розглядатися як на мікрорівні, так і на макрорівні. На мікрорівні – це взаємодія в повсякденному житті, наприклад, у рамках сім'ї, робочого колективу, організації тощо. Раціональна соціальна взаємодія на макрорівні розгортається в рамках регіону і навіть суспільства в цілому.

Соціальна взаємодія можлива і в будь-якій сфері життя суспільства. Тому можна дати таку типологію раціональної соціальної взаємодії за сферами: економічна (суб'єктами взаємодії виступають власники і наймані працівники); політична (політичні партії, рухи) професійна (представники різних професій); демографічна (представники різних статей, віку, національностей і рас); релігійна (представники різних релігій, конфесій, атеїсти тощо), публічно-управлінська (державна та її інститути, органи місцевого самоврядування, недержавні організації тощо).

Залежно від того, яким чином здійснюється контакт між взаємодіючими людьми або групами, виділяють чотири основних види раціональної соціальної взаємодії: фізична; вербальна, або словесна; невербальна (міміка, жести); уявна. Три перших відносяться до зовнішніх дій, четверте – до внутрішніх дій. Усім їм притаманні такі властивості: осмисленість, умотивованість, орієнтованість на іншу людину.

Можна виділити вісім основних форм раціональної соціальної взаємодії:

– у контексті суб'єкт-об'єктної взаємодії:

1) наслідування – пряме уподібнення чогось або кому-небудь, копіювання моделей поведінки;

2) адаптація – намагання отримати інформацію, що буде корисною в контексті пристосування до умов соціального середовища;

3) вплив – намагання змінити думку або поведінку учасника комунікації за допомогою непрямих засобів, зокрема, переконання;

4) тиск, диктат – намагання вплинути на думку або поведінку учасника комунікації за допомогою прямих засобів, в тому числі примусу, силового тиску, приглушення, пригнічення тощо;

– у контексті суб'єкт-суб'єктної взаємодії:

5) діалог – обмін думками з певної проблематики;

6) кооперація – співпраця учасників взаємодії на основі діалогу та принципу рівноправності для вирішення спільної задачі;

7) конкуренція – характеризується досягненням індивідуальних і групових цілей, інтересів в умовах протиставлення з учасниками взаємодії, що добиваються аналогічних цілей та інтересів;

8) конфлікт – приховане або відкрите зіткнення учасників взаємодії, метою якого є, як правило, захист власної думки або інтересів [6; 17].

Комунікативна взаємодія є такою формою раціональної соціальної взаємодії, що будується на основі діалогу та кооперації учасників взаємодії. Таким чином, можна стверджувати, що комунікативна взаємодія може формуватися навколо досягнення певної спільної мети, вирішення певної проблеми і будуватися навколо практичної діяльності (кооперація, фізична взаємодія), а може і не бути спрямованою на діяльність і передбачати лише обмін думками, обговорення проблеми (діалог, вербальна взаємодія).



Важливими щодо комунікативної взаємодії в публічному управлінні представляються також ще два моменти.

По-перше, необхідно відзначити, що під час комунікативної взаємодії актори не просто засвоюють певний соціальний досвід і включають його у свій. Вони зникають до колективних форм громадянської участі. При цьому комунікативна взаємодія сприяє формуванню і підтримці групових (асоціативних) структур, адже без неї вони легко піддаються руйнуванню.

По-друге, така взаємодія є корисною і у відпрацюванні партнерських зв'язків на рівні місцевого самоврядування та державних органів влади, між органами влади і бізнесом. Тобто комунікативна взаємодія в усіх своїх проявах може однаково позитивно впливати і на події в “системі людино-середовищних відносин”, і на управлінські процеси місцевого, регіонального і національного рівнів.

Комунікація як явище має місце в кожній організації суспільства, демонструючи взаємодію всередині неї і з зовнішнім середовищем. Можна стверджувати, що комунікація – необхідна передумова функціонування і розвитку всіх соціальних і управлінських систем, оскільки забезпечує зв'язок між людьми, дозволяє їм накопичувати і передавати суспільний досвід, забезпечує поділ праці та організацію спільної діяльності, сприяє ефективності публічного управління. При цьому вона зв'язує засобами спілкування та обміну інформацією всі структури суспільства з метою відтворення життєдіяльності людей, управління соціальним порядком, налагодження соціального партнерства, забезпечення широкого громадського діалогу. Для комунікації, характерні інформаційний взаємообмін і зворотний зв'язок, що складають основу процесу комунікативної взаємодії.

За своєю сутністю комунікативна взаємодія представляється різновидом раціональної соціальної взаємодії, яка заснована на довірі та взаємоповазі учасників комунікації і спрямована на забезпечення рівноправного діалогу і/або спільної взаємокорисної діяльності. Комунікативна взаємодія передбачає взаємну (суб'єкт-суб'єкту) орієнтацію партнерів, які прагнуть почути один одного, надаючи гармонійний і водночас раціональний характер цього процесу. Отже, саме в рамках комунікативної взаємодії має будуватися управлінський консенсус, забезпечуватися партнерство структур публічної влади та громадянського суспільства у сучасній Україні.

Механізми налагодження партнерства у сфері публічного управління на основі комунікативної взаємодії стануть предметом подальших досліджень.

#### Література:

1. *Баровська А.* Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. / А. Баровська. – К. : НІСД, 2014. – 40 с.
2. *Большой российский энциклопедический словарь.* – М. : Бол. рос. энциклоп., 2003. – 1888 с.
3. *Вебер М.* Избранные произведения : пер. с нем. / М. Вебер ; сост., общ. ред. и послесл. Ю. Н. Давыдова ; предисл. П. П. Гайденко. – М. : Прогресс, 1990. – 808 с.

4. Великий тлумачний словник сучасної української мови : близько 250 000 сл. / авт. проекту та голов. ред. : В. Т. Бусел. – К. : Перун, 2005. – 1719 с.

5. Державне управління : навч. посіб. / [А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Васіна, Л. Ю. Гордієнко] ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

6. Дридзе Т. М. Две новые парадигмы для социального познания и социальной практики / Т. М. Дридзе // Социальная коммуникация и социальное управление в экоантропоцентрической и семиосоциопсихологической парадигмах : в 2-х кн. ; РАН ; Ин-т социологии ; Центр соц. упр., коммуникации и соц.-проектных технологий ; отв. ред. Т. М. Дридзе. – М. : Изд-во Ин-та социологии РАН, 2000. – Кн. 1. – С. 5–42.

7. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю. П. Сурмін (співгол.), П. І. Надолішній (співгол.) та ін. – 692 с.

8. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 1 : Теорія державного управління / наук.-ред. колегія : В. М. Князєв (співгол.), І. В. Розпутенко (співгол.) та ін. – 748 с.

9. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 8 : Публічне врядування / наук. ред. колегія : В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співгол.) та ін. ; ЛРІДУ НАДУ при Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ. – 630 с.

10. Запровадження комунікацій у суспільстві / за заг. ред. Н. К. Дніпроенко, В. В. Різуна. – К. : ТОВ «Вістка», 2009. – 56 с.

11. Кашкин В. Б. Введение в теорию коммуникации : учеб. пособие / В. Б. Кашкин. – Воронеж : Изд-во ВГТУ, 2000. – 175 с.

12. Котуков А. А. А рационален ли был выбор? Приложение теории рационального выбора к ситуации политического выбора / А. А. Котуков // Харьковские социологические чтения – 98 : сб. науч. раб. – Х. : ЦЭПП “Радар”, 1998. – С. 308–313.

13. Крутій О. М. Діалогова взаємодія органів державної влади та громадськості : монографія / О. М. Крутій. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2008. – 236 с.

14. Малімон В. І. Комунікаційна політика в діяльності державного службовця : навч. посіб. – 2-ге вид. доп. і розш. – Івано-Франківськ : Місто – НВ, 2008. – 344 с.

15. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации / Г. Г. Почепцов. – М. : Ваклер ; К. : Рефл-бук, 2001. – 656 с.

16. *Соколов А. В.* Общая теория социальной коммуникации : Учебное пособие. – СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 2002. – 461 с.
17. *Сорокин П. А.* Человек. Цивилизация. Общество / П. А. Сорокин. – М. : Политиздат, 1992. – 275 с.
18. *Almond G.* The Politics of The Development Areas / G. Almond, J. Coleman. – Princeton, N. J. Princeton University Press, 1960. – 591 p.
19. *Deutsch K. W.* The Nerves of Government. Models of Political Communication and Control / K. W. Deutsch. – N.Y., 1963. – 316 p.
20. *Dewey J.* The Public and its Problems / J. Dewey // Ohio University Press, Athens, 1991. – 236 p.
21. *McLuhan M.* Understanding Media / M. McLuhan. – N.Y., Routledge, 2001. – 392 p.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

## ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 331.2

О. Ю. АМОСОВ

### ПІДХОДИ ДО УПРАВЛІННЯ ВИТРАТАМИ НА УТРИМАННЯ І РОЗВИТОК ПЕРСОНАЛУ МАШИНОБУДІВНИХ ПІДПРИЄМСТВ

*Визначено, що основою для управління витратами на утримання і розвиток персоналу є визначення та обґрунтування підходів, принципів і функцій управління.*

**Ключові слова:** персонал, ефективність, машинобудівні підприємства, менеджмент, ресурс.

*It was determined that the basis for managing maintenance costs and staff development is to define and study approaches, principles and functions of management.*

**Key words:** staff, efficiency, enterprise engineering, management, resource.

Підвищення ефективності функціонування машинобудівних підприємств є важливою умовою забезпечення соціально-економічного розвитку країни. Післякризове відновлення діяльності більшості вітчизняних підприємств потребує пошуку нових шляхів їх розвитку, особливо сьогодні, коли в Україні поглиблюються процеси інтеграції та глобалізації. Досвід ведення господарювання в розвинутих країнах свідчить про стабільну прибутковість підприємств за рахунок підвищення ефективності менеджменту, що забезпечується високим рівнем витрат на персонал, частка яких становить 70 – 80 %. За таких умов найважливішим і невичерпним ресурсом підприємства є персонал. Ураховуючи тенденції останніх років щодо збільшення частки витрат на персонал у загальних витратах, управління витратами на персонал перетворюється на один зі стратегічних аспектів ефективного функціонування підприємства. Таким чином, одним із актуальних напрямів забезпечення ефективності діяльності підприємства є вдосконалення управління витратами на персонал.

Теоретичним і методичним аспектам управління витратами на персонал в зарубіжних країнах присвячено наукові дослідження М. Армстронга, Р. Дафта, Г. Десслера, Дж. Коула, Дж. Лафта, Т. Шульца, Я. Фітценца, Т. Базарова, В. Весніна, О. Єгоршина, А. Кібанова, А. Козлова, Ю. Павлючука, М. Шишханова. Вагомий внесок у розвиток теоретичних основ управління витратами на персонал

зробили такі вітчизняні вчені, як Л. Балабанова, Н. Верхоглядова, Н. Гавкалова, О. Захарова, А. Колот та ін. Проте, незважаючи на значну кількість досліджень, питання управління витратами на персонал на машинобудівних підприємствах України потребують подальшого розвитку. Зокрема, наукове обґрунтування теоретичних і методичних положень управління витратами на персонал як основи забезпечення ефективності діяльності набуває пріоритетного значення в контексті пошуку резервів раціоналізації витрат на персонал.

Метою роботи є науково-теоретичні засади управління витратами на утримання і розвиток персоналу. Об'єкт – процеси управління персоналом на підприємстві. Предмет – науково-теоретичні аспекти управління витратами на персонал машинобудівних підприємств.

В опублікованих працях учених-економістів висвітлено їхні погляди стосовно сутності управління витратами, розробки бюджету на підприємствах, удосконалення методів нормування, обліку і калькулювання витрат.

Так, С. Голов вважає управління витратами принципово новою системою, яка дає змогу чітко відслідковувати, аналізувати й контролювати витрати [6, с. 30]. У наведеному визначенні категорія “управління витратами” аналізується з погляду системного підходу, але автор обмежує цю систему функціонально, зводячи управління витратами лише до трьох завдань.

Також системний підхід застосовує О. Попов, який визначає управління витратами як складову системи управлінського обліку, де головними завданнями є розробка і реалізація управлінських впливів, заснованих на використанні економічних законів щодо формування та регулювання витрат підприємства відповідно до його стратегічних і поточних цілей [10, с. 736].

Т. Карпова вважає, що “управління витратами включає такі елементи, як планування, нормування, облік, калькулювання, економічний аналіз, контроль, регулювання та прогнозування витрат” [8, с. 55]. На думку авторів, у визначенні є певний перелік функцій управління витратами підприємства, що не в повному обсязі відображає місце кожної з цих функцій та їх взаємозв'язок.

Є. Котенєва, Г. Краснослободцева та С. Фільчакова вважають, що управління витратами – це цілий комплекс різних заходів, що ведуть до зниження і контролю витрат [9, с. 82]. Тобто метою управління є контроль та зниження витрат, що не може бути загальною метою управління витратами, а інструментами досягнення мети – комплекс різних заходів, тобто лише абстрактні узагальнені та не описані авторами дії.

Витрати на утримання та розвиток персоналу не тільки займають важливе місце у процесі розробки системи соціальних і виробничих показників, але й впливають на реалізацію стратегії сучасного машинобудівного підприємства. Постійна модернізація виробництва за рахунок впровадження нових технологій та техніки, що потребує від персоналу підприємства вдосконалення своїх знань, вмінь і навичок, призводить до збільшення витрат на розвиток персоналу.

Сутність процесу управління витратами на утримання і розвиток персоналу полягає у виконанні певних функцій, що безпосередньо сприяють його реалізації та є невід’ємними складовими цього процесу. Тому ефективність управління витратами на утримання і розвиток персоналу залежить саме від функціонального наповнення цього процесу [1].

Основними функціями системи управління витратами на утримання і розвиток персоналу є планування, організація, мотивація, контроль (облік та аналіз), координація (регулювання). Послідовність реалізації представлених функцій є процесом управління витратами на утримання і розвиток персоналу [2; 4; 5].

Вивчення літературних джерел дозволяє виділити низку підходів, що знаходять застосування в сучасних концепціях управління: процесуальний, системний, ситуаційний, цільовий, предметний, функціональний, комплексний, інтеграційний, інноваційний, структурний тощо. Що стосується практики управління витратами, то у проаналізованих визначеннях просліджується використання системного, процесного та ситуаційного підходів.

Значна кількість учених дотримується системного підходу, оскільки він дозволяє структурно розглянути витрати на персонал і перейти від дефініції до процесів управління ними. Так, під системним підходом в управлінні розуміють дослідження способів організації системи в єдине ціле та взаємодії процесів функціонування систем, її підсистем і елементів, що орієнтовані на досягнення цілей.

Використання процесного підходу передбачає взаємозв’язок функцій управління і розглядає кожну з них як окремий безперервний процес для досягнення завдань. Кожна управлінська функція також представляє собою процес, тому що складається із серії взаємопов’язаних дій. Процес управління витратами за даного підходу є загальною сумою всіх функцій.

Ситуаційний підхід виник як допомога управлінцям, які шукають відповідь на питання про те, яка стратегія буде найбільш ефективною в тих унікальних умовах, в яких знаходиться їх підприємство [7]. Даний підхід полягає в концентрації на ситуаційних відмінностях між підприємствами та у внутрішньому середовищі самого підприємства, намагається виявити значимі змінні ситуації та ступінь їх впливу на ефективність діяльності підприємства. Особливості основних підходів щодо управління витратами зведено в таблиці.

Аналізуючи вітчизняні та зарубіжні джерела, можна зробити висновок, що більшість учених дотримується одного з двох основних підходів, а саме системного або процесного. Тому, на думку авторів, для підвищення якості управління та ефективності діяльності підприємства доцільно використовувати системно-процесний підхід до управління витратами.

З точки зору цього підходу, управління витратами розглядається, з одного боку, як система взаємопов’язаних елементів, а з іншого – управління витратами

передбачає реалізацію певних процесів. При цьому процесний погляд допомагає побудувати логіку оптимальних бізнес-ланцюжків, а системне бачення – не втратити структурну цілісність і доцільність внутрішньої функціональної побудови діяльності. Цей підхід базується на розумінні того, що будь-яка робота повинна виконуватися як процес, а всі складові елементи системи взаємовпливові та взаємопов'язані.

Таблиця

Особливості основних підходів щодо управління витратами

<i>Підходи</i>	<i>Суть</i>	<i>Особливість</i>	<i>Недоліки</i>	<i>Вчені</i>
Системний	Підприємство та управління ним розглядається як система	Орієнтування на досягнення цілей управління витрат	Недостатню увагу приділяє впливу зовнішнього середовища	С. Голов, Т. Карпова, В. Лебедев, О. Попов, Є. Котенєва, С. Фільчакова
Процесний	Управління розглядається як процес	Безперервність управління витратами	Складний у реалізації та потребує від співробітників підприємства достатніх компетенцій	Я. Качмарик, Г. Паргин, М. Грешак, П. Іванюта, О. Лугівська, Г. Краюхін, Г. Багієв, А. Асаул
Ситуаційний	Методи управління обумовленні різноманітними практичними ситуаціями	Врахування ситуаційних відмінностей при управлінні витратами	Високі вимоги до компетенцій керівництва; не існує єдиного найкращого рішення	А. Череп

Необхідно зазначити, що джерела фінансування для кожної групи витрат на утримання і розвиток персоналу мають бути структуровані. Так, витрати, пов'язані з оплатою праці та забезпеченням відбору персоналу, так само як і адміністративні витрати, мають бути забезпечені за рахунок собівартості продукції [3]. Для витрат, пов'язаних з наданням працівникам певної освіти чи введення у спеціальність, доцільно створити певний фонд, сума якого планується на рік. Витрати з нього в такому разі не потребують додаткового обґрунтування та можуть бути здійсненні відносно оперативно. Обсяги витрат, що пов'язані зі зміною місця проживання працівника, розраховують та обґрунтовують при плануванні певного бізнес-проекту, з яким такі переміщення пов'язані. Джерелами фінансування таких витрат мають також бути кошти, пов'язані з реалізацією запропонованого проекту. Джерелами виплат на фінансування

витрат щодо скорочення персоналу має бути резервний фонд підприємства. Джерелами фінансування витрат на адміністративне керівництво може бути або окремий бюджет, який розробляється і затверджується на певний плановий період, або, власне, собівартість.

Слід акцентувати увагу на тому, що традиційний погляд на навчання як на певну статтю витрат призводить також до неефективної організації навчання і відсутності зв'язку з бізнес-завданнями. Але сучасні тенденції ринку наполягають на необхідній максимізації продуктивності праці та підвищенні ефективності її організації. Отже, керівництву потрібно розглядати навчання як інвестиційний проект у підвищення ефективності підприємства.

Дієвий механізм управління витратами на утримання і розвиток персоналу, формування та реалізація якого є першочерговим завданням на етапі організації, забезпечить отримання роботодавцем економічного результату на основі раціонального перерозподілу витрат на персонал. Тобто підприємство від інвестицій у персонал отримає певний економічний та/або соціальний результат; персонал, у свою чергу, також досягне соціально-економічних цілей, а саме: отримання гідної заробітної плати, соціальних компенсацій і пільг, можливостей професійного розвитку та саморозвитку тощо.

Необхідно зазначити, що аналіз витрат є важливою складовою функцією контролю в системі управління витратами. Головна мета аналізу – визначення можливостей щодо оптимального використання наявних ресурсів, раціонального зниження витрат і забезпечення прибутку. Його реалізація дозволить оцінити ефективність використання людських ресурсів підприємства, зібрати інформацію щодо підготовки планів у сфері управління персоналом, виявити резерви зниження витрат тощо [11].

Процес управління витратами на утримання і розвиток персоналу на відміну від загального управлінського процесу хоч і складається із загальновідомих елементів (планування, організація, мотивація, контроль та координація), але носить принципово безперервний характер, оскільки постійно знаходиться під тиском низки зовнішніх і внутрішніх чинників змінного характеру впливу. Особливість полягає в тому, що їх дія поширюється на весь процес управління. Таким чином, у процесі планування та організації раціонального управління витратами на утримання і розвиток персоналу підприємству необхідно проводити оцінку впливу чинників внутрішнього та зовнішнього середовища.

Узгоджене виконання всіх функцій є необхідною умовою реалізації результативного процесу управління витратами на утримання і розвиток персоналу, метою якого є оптимізація витрат та запорукою успішної діяльності підприємства. У свою чергу, під оптимізацією витрат на персонал необхідно розуміти не їх скорочення, а доцільну зміну, що включає і зниження, і збільшення, і перерозподіл.



Таким чином, основою для управління витратами на утримання і розвиток персоналу є визначення та обґрунтування підходів, принципів і функцій управління. Витрати на утримання і розвиток персоналу мають великий потенціал для дослідження, тому потребують ефективного управління. Усе це дозволить підвищити якість персоналу, мотивацію до утримання найкращих працівників, створення передумов для формування професійних компетентностей персоналу, передумов для розвитку, що має забезпечити дієвість управління персоналу в цілому.

Література:

1. *Азгальдов Г. Г.* О кваліметрії / Г. Г. Азгальдов, Э. П. Райхман. – М. : Издательство стандартов, 1972. – 172 с.
2. *Алексеев М. М.* Планирование деятельности фирмы / М. М. Алексеев. – М. : Финансы и статистика, 1997. – 248 с.
3. *Амоша О. П.* Стратегія вдосконалення господарського механізму / О. П. Амоша // Вісник Львівської КА. – Львів : ЛКА. – 2002. – № 1. – С. 235–238.
4. *Афанасьев М. В.* Економіка підприємства : навч.-метод. посіб. для самост. вивч. дисципліни / М. В. Афанасьєв, А. Б. Гончаров ; за ред. М. В. Афанасьєва. – Х. : ВД “ІНЖЕК”, 2003. – 410 с.
5. *Аширов Д. А.* Управление персоналом / Д. А. Аширов, Л. А. Резниченко. – М. : Московский междунар. ин-т эконометрики, информатики, финансов и права, 2004. – 193 с.
6. *Гомонко Э. А.* Управление затратами на предприятии : учебник / Э. А. Гомонко, Т. Ф. Тарасова. – М. : КноРус, 2010. – 320 с.
7. *Дмитренко Г. А.* Стратегический менеджмент: целевое управление персоналом организаций : учеб. пособие / Г. А. Дмитренко. – 2-е изд., испр. – К. : МАУП, 2002. – 192 с.
8. *Карпова Т. П.* Управленческий учет / Т. П. Карпова. – М. : Аудит-ЮНИТИ, 1998. – 350 с.
9. *Краюхин Г. А.* Планирование на предприятиях (объединениях) машиностроительной промышленности / Г. А. Краюхин. – М. : Высшая школа, 1984. – 312 с.
10. *Самыгин С. И.* Менеджмент персонала / С. И. Самыгин, Л. Д. Столяренко. – Ростов н/Д. : Феникс, 1997. – 480 с.
11. *Скрипник М. І.* Ефективне управління витратами за сучасних умов господарювання / М. І. Скрипник // Науковий вісник Державної академії статистики, обліку та аудиту. – 2010. – № 2 (27). – С. 81–91.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

УДК 351

Г. В. ДАУДОВА

## **ДЕРЖАВНА ІНФОРМАЦІЙНА ПОЛІТИКА В КОНТЕКСТІ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНИХ ФІНАНСІВ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано положення Бюджетного кодексу України стосовно реалізації принципу публічності і прозорості бюджетної системи в практичній площині, обґрунтовано пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного законодавства в частині доступу суб'єктів інформаційної сфери до інформації з бюджетних питань, запропоновано механізми підвищення участі громадськості в процесі формування та виконання бюджету.*

**Ключові слова:** державна інформаційна політика, реформування системи державних фінансів, інформаційна діяльність у бюджетній сфері, громадське суспільство, громадська думка.

*The author has analyzed the Budget Code of Ukraine and the way it implements the transparency and publicity of a budget system. The author also provides reasonable suggestions of how to improve legal provisions of a budgetary legislature to enhance the access information subjects have to budget information. The article also covers mechanisms to involve public to budget formation and implementation and enhance its participation in these processes.*

**Key words:** state information policy, reformation of state finances, information activity in the budget field, civil society, public opinion.

У процесі реформування системи державних фінансів України одним із ключових моментів виступає відкритість і доступність інформації про бюджет та бюджетні відносини. Практична реалізація цієї мети потребує від суб'єктів, які здійснюють управління фінансовими ресурсами, впровадження інноваційного алгоритму реалізації інформаційних послуг у сфері бюджету і фінансів з метою отримання громадськістю прозорої і зрозумілої інформації щодо формування та виконання бюджету. Сучасний стан розвитку інформаційних технологій надає можливість фізичним та юридичним особам використовувати найпрогресивніші форми доступу до інформації. Тому створення умов для забезпечення суспільства своєчасно повною та достовірною інформацією через інформаційні ресурси в контексті здійснення публічного контролю за надходженням коштів до бюджету та їх використанням наблизить інтеграцію країни до світового інформаційного простору. У зв'язку з цим здійснення державної інформаційної політики та застосування інформаційних технологій в системі державних фінансів України набуває особливого значення.

Аналіз концептуальних основ формування інформаційно-комунікативних аспектів державної політики досліджено у працях І. Арістової, Х. Варіана, В. Дзюндзюка, Н. Дніпренко, Н. Драгомирецької, С. Коновченко, О. Крюкова, А. Шевченко та інші. Проблеми реалізації державної інформаційної політики у сфері державного управління та європейської інтеграції визначено А. Боровською, Д. Веймером, Б. Гогвудою, Г. Несвіт, А. Семенченко, Є. Цимбалюком, О. Сахаренко, Є. Тихоміровою, І. Тодоровим, Т. Шинкаренко та інші. Принципи інформаційної діяльності органів державного управління висвітлено в наукових роботах О. Бандурки, С. Дубенко, Т. Гаман, Р. Калюжного, С. Чукут та інші.

Ці науковці окреслили певні напрями наукового пошуку подальшого розвитку інформаційного суспільства, проте в наукових працях недостатньо дослідженими залишаються механізми реалізації державної інформаційної політики в фінансовій сфері. Послідовне впровадження новітніх конкурентоспроможних інформаційно-телекомунікаційних технологій у процесі реформування системи державних фінансів потребує вдосконалення існуючого бюджетного законодавства в частині інформаційної діяльності органів управління бюджетними коштами [4]. Методологія формування інформації про бюджет та міжбюджетні відносини має ґрунтуватися на парадигмі дослідження основних макропоказників економічного та соціального розвитку країни, відповідати внутрішнім та зовнішнім реаліям, в яких вона знаходиться, адекватно оцінювати економічну політику держави та діяльність законодавчих та виконавчих органів з питань вироблення певної стратегії щодо бюджетного фінансування та реалізації бюджетних програм [4].

Висвітлення існуючих форм та методів реалізації державної інформаційної політики у фінансовій системі країни та внесення пропозицій щодо впровадження механізмів участі громадян до бюджетного процесу є метою статті.

Послідовна реалізація принципів бюджетної системи України передбачає оприлюднення проекту закону про Державний бюджет України, закону про Державний бюджет України з додатками, які є його невід'ємною частиною, інформації про виконання Державного бюджету України за підсумками місяця, кварталу та року, інформації про виконання зведеного бюджету України, іншої інформації про виконання Державного бюджету України [3]. Ця норма законодавства забезпечується шляхом обов'язкового опублікування проекту закону про Державний бюджет України в газеті "Урядовий кур'єр" не пізніше ніж через сім днів після його подання Верховній Раді України та надає можливість суб'єктам інформаційної сфери, населенню ознайомитися з основними напрямками бюджетної політики на наступний бюджетний період, державними цільовими програмами, що плануються до виконання, прогнозними показниками зведеного бюджету країни за основними видами доходів, фінансування, видатків і кредитування. Публічне представлення такої інформації створює умови для суспільного обговорення прогнозу Державного бюджету в суспільстві та надання мотивованих пропозицій, які передбачають зміни бюджетних показників. Після прийняття Верховною Радою України закону про державний бюджет, Міністерство фінансів України забезпечує його оприлюднення з

усіма додатками, які є його невід’ємною частиною. Рішення про затвердження місцевих бюджетів підлягає оприлюдненню не пізніше ніж через десять днів із дня його прийняття у газетах, визначених відповідними місцевими радами [3]. Усі зміни до державного та місцевих бюджетів, квартальні звіти про їх виконання підлягають опублікуванню протягом бюджетного періоду, а річний звіт – не пізніше 1 березня року, що настає за роком звіту.

Бюджетним кодексом України (ст. 28) передбачено обов’язкове інформування суспільства про виконання державного та місцевих бюджетів протягом бюджетного року, показники яких повинні відображати за загальним та спеціальним фондами доходи (деталізовано за видами доходів, які забезпечують надходження не менше 3 відсотків загального обсягу доходів відповідного бюджету) та видатки і кредитування (деталізовано за групами функціональної класифікації видатків та кредитування бюджету). Ці показники наводяться порівняно з аналогічними показниками за відповідний період попереднього бюджетного періоду із зазначенням динаміки їх змін [3].

Дотримання принципу публічності і прозорості бюджетної системи України передбачає не тільки інформування громадськості з питань складання, розгляду, затвердження, виконання державного бюджету та місцевих бюджетів, але й ураховує необхідність контролю за вдосконаленням системи управління фінансовими ресурсами, спрямованої на підвищення якості надання державних послуг та ефективне використання бюджетних коштів. Рішення цього питання вимагає від головних розпорядників коштів Державного бюджету України здійснювати публічне представлення та публікацію інформації про бюджет за кожною бюджетною програмою, що містить відомості про результативні показники їх виконання.

Здійснення публічного контролю за достовірністю інформації щодо звітності про виконання Державного бюджету України покликано забезпечити Державне казначейство України у порядку, визначеному ст. ст. 59-61 Бюджетного кодексу України, при цьому показники квартальної та річної звітності розміщуються на офіційному сайті Державного казначейства України.

Таким чином, головною метою державної інформаційної політики в бюджетному процесі, що реалізується через принцип публічності і прозорості бюджетної системи України, виступає:

- обов’язкове інформування громадськості у відкритій пресі про затверджені бюджети, публікування звітності про їх виконання, повноту надання інформації про хід виконання бюджетів, а також доступність інших відомостей за рішенням законодавчих органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- обов’язкова відкритість для суспільства й засобів масової інформації процедур розгляду і прийняття рішень щодо проектів бюджетів, у тому числі з питань, щодо яких виникають суперечності в законодавчому органі державної влади або між законодавчими й виконавчими органами державної влади [3].

Стратегічна направленість зазначеної мети передбачає надання повноцінного здійснення прав громадян на отримання та використання інформації про фінансовий стан країни за допомогою засобів масової інформації та електронних ресурсів, за виключенням витрат, що спрямовані на фінансування діяльності у сфері оборони, економіки, науки і техніки, зовнішніх відносин, державної безпеки та охорони правопорядку, розголошення яких може завдати шкоди національній безпеці України [1].

Проте передбачені бюджетним законодавством заходи не задовольняють потреби громадян в отриманні суспільнозначущої інформації, яка стосується формування та виконання бюджетів усіх рівнів. Відсутність у переважній більшості на сайтах органів державної влади та органів місцевого самоврядування пояснювальної записки до звітів про виконання бюджетів, недостатність інформації про стан фінансування та виконання цільових програм, їх результативні показники, обсяги капіталовкладень за об'єктами та напрямки використання коштів головними розпорядниками тощо ускладнює освідомлення суспільством складної процедури складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства.

Для вирішення цього питання є доцільним створення головними розпорядниками коштів державного та місцевого бюджетів на своїх сайтах розділів “бюджет” та “бюджетні програми”, наповнення їх плановими та фактичними показниками фінансування заходів за окремими об'єктами, обґрунтованою інформацією щодо напрямів використання коштів. Обов'язковим елементом цих розділів повинна стати пояснювальна записка, де має бути викладено господарсько-фінансовий стан галузі чи соціально-економічний розвиток адміністративно-територіальної одиниці, оцінка надходження доходів та аналіз обсягів видатків на бюджетний період, пріоритетні напрями фінансування, визначеними стратегічними планами, та показники їх результативності, звіти про виконання цільових програм тощо.

Детальне висвітлення процесу формування та виконання бюджету для громадського розуміння й висловлення громадської думки за допомогою сучасних інформаційних каналів зробить більш доступним організацію безпосереднього зв'язку управлінських інституцій з користувачем та отримання зворотної реакції. Урахування суспільного настрою при прийнятті рішень підвищить їх результативність і знизить вірогідність не виправданих дій.

Таким чином, надання точної, всеохопної та своєчасної інформації громадськості є передумовами створення засад масштабних перетворень у суспільстві в частині стратегічного планування, розподілу відповідальності за прийняття рішень (особливо непопулярних) та отримання підтримки при їх втіленні, розуміння існуючих бюджетних обмежень та підвищення довіри до влади, знаходження альтернативних шляхів для вирішення проблем.

Низький рівень конструктивного діалогу між суспільством та владою з фінансових питань вимагає впровадження нових підходів взаємодії, які б

передбачали формування механізму участі громадян у процесі складання бюджету та врахування громадської думки у прийнятті рішень щодо подальшої стратегії модернізації системи управління державними фінансами, концепції реформування місцевих бюджетів, розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, ринку державних цінних паперів, здійснення державних та місцевих запозичень, управління борговими зобов'язаннями тощо.

Публічне висловлення суб'єктів громадської думки з приводу проведення реформ у сфері державних фінансів є інструментом впливу на прийняття управлінських рішень, які стосуються досягнення національних цінностей, орієнтованих на стійке економічне зростання, оновлення міжбюджетних відносин, підтримку розвитку базових галузей економіки, соціальний захист громадян, реалізацію інфраструктурних проєктів, стабільність фінансової та податкової систем.

Урахування інтересів громадян та інституціональних структур громадського суспільства при здійсненні адміністративно-управлінських прийомів і процедур дозволить удосконалити механізми забезпечення реалізації управлінських рішень щодо виявлення методів їх вирішення.

Трансформація представництва інтересів суспільства в системі державних фінансів через механізм громадської думки є підґрунтям дотримання таких принципів інформаційної діяльності, як достовірність (правдива інформація забезпечить довіру до суб'єкта її надання); повнота (подання інформації в достатньому обсязі, щоб сформувані вичерпне усвідомлення користувачів щодо питань, які мають суспільне значення); загальнодоступність (способи доведення інформації передбачають можливість швидко забезпечити вільний та необтяжливий доступ для кожного, кого ця інформація цікавить); системність (висвітлення на регулярній основі комплексних та взаємопов'язаних заходів, що становлять суспільний інтерес); інтерактивність (можливість взаємодії та отримання зворотного зв'язку з громадськістю, обов'язковий розгляд ініціатив, зауважень, пропозицій та своєчасне інформування про прийняті заходи); компетентність (подання інформації з урахуванням оптимального балансу відкритості, з одного боку, та конфіденційності – з іншого) [4].

Підвищення участі громадськості у процедурі формування та виконання бюджету є одним із напрямів реалізації принципу фінансової прозорості. Застосування моделі участі громадян і суб'єктів масового інформування й комунікацій може втілюватися в різних формах на всіх стадіях бюджетного процесу. Так, на етапі формування бюджету інструментами забезпечення участі громадськості є проведення обговорень та фокус груп, дискусій за круглим столом, консультативних комітетів і робочих груп, громадських слухань, загальних зборів громадян, опитування та обстеження громадської думки. Участь у пленарних засіданнях рад при затвердженні бюджету дає можливість проконтролювати дотримання умов попереднього обговорення бюджетних питань. На стадії виконання бюджету участь громадськості забезпечується через механізм моніторингових рад (як повноправних членів), комітетів з державних закупівель (як спостерігачів).

Таким чином, реалізація державної інформаційної політики у сфері державних фінансів потребує розбудови інституційних можливостей між різними рівнями управління та різними учасниками.

Інституалізація запропонованих заходів потребує внесення змін і доповнень до Бюджетного кодексу України в частині розробки регламенту про доступ суб'єктів інформаційної сфери до інформації з бюджетних питань, який передбачав би перелік документації та інформаційних матеріалів для громадського суспільства, що підлягає обов'язковому оприлюдненню через друковані й електронні засоби масової інформації та масових комунікацій, інтернет, а також про механізми участі громадськості в бюджетному процесі. Крім цього, є за доцільне розширити види інформації за змістом додаванням до ст. 10 Закону України "Про інформацію" словосполучення "інформація про фінансовий стан" [2].

З цих обставин, інформаційна діяльність у бюджетній сфері стає дієвим інструментом залучення громадян і громадських інституцій до налагодження стабільності в суспільстві та вироблення певної стратегії розбудові державності [4].

Отже, залучення громадськості до бюджетного процесу є демократичним методом управління державними фінансами, що призведе до формування нових елементів суспільних відносин. Розв'язання цього аспекту можливо за допомогою вдосконалення нормативно-правового забезпечення у сфері бюджету і фінансів, а також систематизації сучасних моделей і методів державного управління інформаційною політикою, які б регулювали інформаційні відносини та діяльність окремих інститутів, притаманних інформаційному суспільству. Упровадження технологій участі громадян до реформування фінансової системи країни сприятиме розв'язанню нагальних суперечностей в суспільстві з питань ефективного, результативного та цільового використання фінансових ресурсів.

Упровадження механізмів реалізації державної інформаційної політики в системі державних фінансів установлює нові правила управління бюджетними коштами, внаслідок чого виникає необхідність оцінювання комунікативної технології поточного інформування суспільства (систематичного надання інформації) відповідно до його потреб.

#### Література:

1. Про державну таємницю : Закон України від 21.01.1994 р. № 3855-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 537-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Науково-практичний коментар Бюджетного кодексу України / кол. авт. [заг. ред., передм. Ф. О. Ярошенка]. – К. : Зовнішня торгівля ; УДУФМТ, 2010. – 592 с.
4. *Даудова Г. В.* Інформаційна діяльність у бюджетній сфері Г. В. Даудова, О. С. Оверко // Розвиток України очима молоді: економічні, соціальні та правові аспекти : матеріали V Всеукр. наук-практ. конф. молодих учених та студентів, м. Харків, 28 березня 2014 р. – Дніпропетр. : Середняк Т. К., 2014. – С. 891–894.

*Надійшла до редколегії 02.04.2014 р.*

УДК 351; 369.032

Т. Ю. КОВАЛЕНКО

## **ФІНАНСОВІ МЕХАНІЗМИ УПРАВЛІННЯ У СФЕРІ САНАТОРНО-КУРОРТНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІТЕЙ**

*Розглянуто фінансові механізми управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей в Україні. Проаналізовано управлінські підходи щодо фінансового забезпечення заходів з лікування, оздоровлення та відпочинку дітей в Україні, зокрема, висвітлюється роль Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності.*

**Ключові слова:** державне управління, суб'єкт управління, функції управління, фінансові механізми управління, соціальне страхування, санаторно-курортне забезпечення, діти.

*The financial mechanisms of management are considered in the field of the sanatorium-resort providing of children in Ukraine. Administrative approaches are analysed in relation to the financial providing of measures on treatment, making healthy and rest of children, in Ukraine, in particular, the role of Fund of social security lights up from the temporal loss of capacity.*

**Key words:** state administration, subject of management, management function, financial mechanisms of management, social security, sanatorium-resort providing, to put.

З часів СРСР, коли всі санаторно-курортні заклади перебували в державній власності, Україна упродовж довгих років не змінювала традиційні управлінські підходи в системі санаторно-курортного забезпечення громадян. Так залишається і сьогодні, адже в переважній більшості випадків власне санаторії, тобто спеціалізовані лікувально-профілактичні заклади, також належать державі. Але ці державні санаторії підпорядковані багатьом суб'єктам управління: Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство внутрішніх справ України, Міністерство оборони України, Служба безпеки України, інші державні органи та органи місцевого самоврядування. Крім державного сектора, значну частину санаторно-курортних закладів має у своєму підпорядкуванні й громадський сектор в особі "Укрпрофздоровниці". Цей суб'єкт управління засновано в 1992 р. Федерацією професійних спілок і фондом соціального страхування України, нині об'єднує в своїй структурі 81 санаторій та 66 турбаз у різних куточках України [3]. Однак матеріально-технічний стан більшості державних санаторіїв дедалі погіршується. Їм бракує бюджетних коштів для проведення ремонту, придбання нового медичного обладнання та апаратури. Відтак, рівень медичного обслуговування пацієнтів та сервісних послуг у санаторіях залишається незадовільними. Усе це



формує низький рівень конкурентоспроможності державних і комунальних санаторно-курортних закладів і скеровує потоки пацієнтів, принаймні платоспроможних пацієнтів, до вітчизняних чи зарубіжних приватних закладів лікування, оздоровлення та відпочинку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій довів, що цей напрям досліджень у галузі науки “Державне управління” представлений лише окремими науковими працями. Комплексні дослідження державно-управлінських проблем у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей на даний час практично відсутні, що й визначає своєчасність виконання даного дослідження.

Мета статті полягає в дослідженні фінансових механізмів управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей.

Із здобуттям незалежності соціальна сфера української держави отримала багато викликів, одним із яких було вдосконалення системи соціального страхування для задоволення потреб населення в послугах санаторно-курортного лікування та оздоровлення. Це пояснювалось тим, що радянська модель фінансування сфери санаторно-курортного лікування та оздоровлення громадян контролювалась переважно профспілковими організаціями, які розпоряджались путівками, розподіляли фінансові ресурси на капітальне будівництво санаторно-курортних закладів, утримання цих закладів тощо. За часів існування СРСР джерелами наповнення бюджету системи державного соціального страхування були відрахування від прибутку підприємств і дотацій державного бюджету.

У 1991 р. в Україні було створено Фонд соціального страхування, до складу якого увійшли представники від профспілкових об'єднань. У 2001 р. на основі Фонду соціального страхування України було створено Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності на засадах правонаступництва [5]. Така реорганізація сприяла втіленню низки функціональних та організаційно-правових змін у сфері санаторно-курортного забезпечення. І насамперед, вони стосувались питань власності санаторно-курортних закладів. Відомо, що на даний час понад 2/3 санаторно-курортних закладів в Україні мають приватну форму власності [1]. Мережа багатьох відомчих, профспілкових і комунальних санаторно-курортних закладів має усталену тенденцію до скорочення, обмежуючи доступ значної кількості населення до цих соціальних послуг. Тому актуальною постає необхідність розробки пропозиції санаторно-курортних послуг, розрахованих на споживача із середнім рівнем доходів, та відповідного механізму їх просування. Цим завданням частково опікується Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, спрямовуючи кошти на санаторно-курортне лікування працівників і членів їх сімей.

Забезпечення санаторно-курортним лікуванням та оздоровленням застрахованих осіб і членів їх сімей, відповідно до норм чинного законодавства, покладено на Фонд соціального страхування з тимчасової втрати працездатності (далі – Фонд). Цей орган здійснює керівництво та управління загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням у зв'язку з тимчасовою втратою

працевдатності та витратами, зумовленими похованням; провадить акумуляцію страхових внесків та інших коштів, призначених для фінансування матеріального забезпечення та соціальних послуг з оздоровлення та санаторно-курортного лікування застрахованих осіб і членів їх сімей (ст. 34 п. 6), та забезпечує їх надання, а також здійснює контроль за використанням цих коштів [6]. Фонд належить до цільових позабюджетних страхових фондів і є некомерційною самоврядною організацією. Держава виступає гарантом надання матеріального забезпечення та соціальних послуг застрахованим особам Фондом, а також гарантом стабільної діяльності Фонду. Управління Фондом і нагляд за його діяльністю здійснюється на тристоронній паритетній основі державою, представниками застрахованих осіб і представниками роботодавців.

Відповідно до ст. 10 Закону України, управління Фондом здійснюють правління та виконавча дирекція Фонду, а в регіонах – правління та виконавчі дирекції регіональних відділень Фонду з відповідним розмежуванням функцій та повноважень.

Нагляд за діяльністю Фонду покладено на наглядову раду, яка діє на громадських засадах.

Українським законодавством закріплено основні принципи використання страхових коштів Фонду, зміст яких полягає в такому:

1) законодавчому визначенні умов і порядку здійснення загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працевдатності та витратами, зумовленими похованням;

2) обов'язковості (ч. 1 ст. 6 ЗУ) і добровільності (чч. 2, 3 ст. 6) страхування осіб;

3) визнанні державних гарантій реалізації застрахованими особами своїх прав;

4) обов'язковості фінансування Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працевдатності витрат, пов'язаних із наданням матеріального забезпечення та соціальних послуг, в обсягах, передбачених цим Законом;

5) формування та використання страхових коштів на засадах солідарності та субсидування;

6) цільового використання коштів загальнообов'язкового державного соціального страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працевдатності та витратами, зумовленими похованням;

7) паритетності в управлінні Фондом соціального страхування з тимчасової втрати працевдатності представників держави, застрахованих осіб та роботодавців;

8) відповідальності роботодавців та Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працевдатності за реалізацію права застрахованої особи на матеріальне забезпечення та соціальні послуги відповідно до норм цього закону.

У ст. 20 п. 2 ЗУ визначено, що кошти Фонду спрямовуються на фінансування санаторно-курортного лікування та оздоровлення застрахованих осіб і членів їх сімей, позашкільне обслуговування, у тому числі придбання дитячих новорічних подарунків.

Ст. 34 Закону встановлює види матеріального забезпечення та соціальних послуг, передбачених загальнообов'язковим державним соціальним страхуванням. У п. 6 цієї статті визначено перелік основних напрямів забезпечення оздоровчих заходів:

- оплата путівок на санаторно-курортне лікування застрахованим особам та членам їх сімей до дитячих оздоровчих закладів;
- утримання санаторіїв-профілакторіїв;
- надання соціальних послуг у позашкільній роботі з дітьми;
- надання соціальних послуг з придбання дитячих новорічних подарунків.

Санаторно-курортне лікування та оздоровлення, згідно п. 5 ст. 47 Закону, здійснюється з метою забезпечення відновлення здоров'я застрахованої особи та членів її сім'ї, (у т.ч й дитини – *авт.*) на підставі гарантованого права на отримання санаторно-курортного лікування, оздоровлення в спеціалізованих оздоровчих закладах (у тому числі дитячих) у межах асигнувань, установлених бюджетом Фонду на зазначені цілі, та в порядку і на умовах, визначених правлінням Фонду. Це право також поширюється на осіб, які навчаються у вищому навчальному закладі. Єдиною умовою надання послуг, пов'язаних із санаторно-курортним лікуванням застрахованих осіб, є наявність медичних показань. Законом установлено, що обсяг коштів для забезпечення оздоровчих заходів визначається бюджетом Фонду. Тому для виконання цієї норми Фонд забезпечує акумулювання та перерозподіл страхових коштів як у розрізі регіонів, так і в розрізі страхувальників.

Правовий механізм легітимізує видачу путівок застрахованим особам та членам їх родини на підставі рішення комісії страхувальника. Комісія страхувальника отримує путівки за місцем реєстрації підприємства (установи, організації тощо), тобто за місцем перерахування страхових внесків. Фінансовим інструментом заборони у видачі путівок може виступати обмежена сума перерахованих страхувальником внесків, які могли бути використані тільки на оплату лікарняних листків, не залишивши певного ліміту на потреби санаторно-курортного лікування та оздоровлення. Чинним законодавством передбачено, що упродовж року одній і тій же особі може бути видана за рахунок коштів соціального страхувальника тільки одна путівка на санаторно-курортне лікування або відпочинок, з урахуванням путівок, отриманих у санаторії-профілакторії, реабілітаційні відділення профспілкових санаторіїв. Путівки, придбані за рахунок коштів соціального страхування, видаються у іїзній спосіб: безкоштовно, з частковою оплатою їх вартості, за повну вартість [6].

Контроль фінансового стану діяльності суб'єктів управління у сфері санаторно-курортного забезпечення здійснює Рахункова палата України. Проведений нею аналіз виконання бюджету Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності в 2011 р. показав [2], що упродовж останніх років кількісні показники діяльності не мали сталої тенденції до зростання. Так, кількість застрахованих осіб та членів їх сімей, оздоровлених у санаторіях-

профілакторіях, у дитячих оздоровчих закладах зменшувалась. А незначне збільшення кількості осіб, які пройшли санаторно-курортне лікування в окремі періоди, відбулося виключно за рахунок скорочення терміну оздоровлення. Разом з тим, вартість путівок за той же період часу мала стійку тенденцію до зростання. Тобто, незважаючи на щорічне зростання видатків Фонду на здійснення оздоровчих заходів, їх обсяги залишаються недостатніми для суттєвого збільшення контингенту осіб, охоплених оздоровленням. Так, у 2011 р. за рахунок коштів Фонду в санаторно-курортних закладах пролікувалися лише 1,5 % застрахованих осіб. Більш того, кошти, передбачені на оздоровлення, використовуються Фондом на невластиві для соціального страхування функції. Так, у 2011 р. на фінансування дитячо-юнацьких спортивних шкіл та придбання новорічних подарунків для дітей використано 244 млн грн. Спрямування цих ресурсів на санаторно-курортне лікування дозволило б оздоровити близько 50 тис. застрахованих осіб і членів їхніх сімей. Таким чином, усе вищевикладене спонукає в сучасних умовах до пошуку нових форм реалізації соціального захисту населення.

Слід акцентувати, що останніми роками в Україні запроваджуються нові організаційно-правові форми реалізації соціального захисту населення. У сфері санаторно-курортного забезпечення дедалі більшої популярності набуває практика грошових компенсацій субсидіарного характеру для пільгових категорій населення. Зміст її полягає в тому, що отримувач послуги отримує не саму послугу як соціальне благо, а отримує гроші готівкою в обсязі середньої вартості санаторно-курортної путівки, визначеної центральним органом виконавчої влади у сфері соціальної політики [1]. Чинним законодавством передбачено “безкоштовне забезпечення санаторно-курортними путівками шляхом надання щорічної грошової допомоги для компенсації вартості путівок через безготівкове перерахування санаторно-курортним закладам, які мають ліцензію на провадження господарської діяльності з медичної практики, за надання послуг із санаторно-курортного лікування чи одержання за їх бажанням грошової компенсації у розмірі середньої вартості путівки в Україні” [6].

У зв’язку з цим слід зазначити, що застосування такої практики негативно впливає як на фінансову стабільність санаторно-курортних закладів, що є акредитованими постачальниками санаторно-курортних послуг у системі державних закупівель, так, власне, і на стан здоров’я населення, адже забезпечити державний контроль за цільовим використанням отриманих коштів на індивідуальному рівні є надзвичайно складною процедурою.

Фінансове забезпечення діяльності загальнодержавних спеціалізованих санаторіїв для дітей і підлітків покладається на державний бюджет, а реалізація державних програм з оздоровлення та відпочинку дітей, а також утримання дитячо-юнацьких спортивних шкіл – на місцеві бюджети (рисунк).

Таким чином, на кошти Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності частково покладаються зобов’язання бюджетів усіх рівнів.



Рисунок. Структура фінансового забезпечення заходів з оздоровлення та санаторно-курортного лікування дітей в Україні за джерелами надходження [2]

Основними проблемами фінансового механізму державного управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей є такі.

В Україні кампанія з оздоровлення дітей щорічно розпочинається зі значним запізненням, що негативно впливає як на господарську діяльність оздоровчих закладів, так, власне, і на стан здоров'я дітей. Більш того, практика показує, що закупівля путівок за кошти держбюджету проводиться суб'єктами управління (Мінсоцполітики України, МОЗ України) без попереднього вивчення мережі оздоровчих закладів та їх матеріальної бази [4]. Є факти надання неякісних послуг із санаторно-курортного лікування; трапляються випадки повернення путівок і невикористаних коштів соціального страхування.

Нормативно-правове поле щодо забезпечення надання послуг з оздоровлення залишається в Україні недосконалим. Це дозволяє головним розпорядникам коштів, зокрема Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності, спрямовувати страхові кошти за напрямками, які не невідповідають загальній меті цього виду страхування, а саме за напрямками утримання дитячо-юнацьких спортивних шкіл, придбання новорічних подарунків тощо.

Процедура закупівлі послуг із санаторно-курортного лікування потребує розроблення ефективних управлінських заходів з підвищення якості послуг та з урахуванням сезонного характеру їх надання. Це дозволить суттєво підвищити рівень задоволення потреб застрахованих осіб у санаторно-курортному лікуванні та оздоровленні.

Проблема відтворення людського капіталу значною мірою визначається належним фінансовим забезпеченням санаторно-курортного лікування й оздоровлення населення, що вимагає збільшення асигнувань на систему охорони здоров'я та їх ефективного використання. А відтак, запровадження загальнообов'язкового державного соціального медичного страхування слід

розглядати пріоритетним шляхом вирішення цієї державноуправлінської проблеми. Уповільнення темпів модернізації системи соціального страхування, імплементації обов'язкового та добровільного медичного страхування суттєво збільшує навантаження на державний та місцеві бюджети в контексті соціального захисту населення.

Слушною є думка науковців, що на даний час існує нагальна потреба у створенні спеціальної державної інституції із соціального страхування з повноваженнями щодо фінансування санаторно-курортних послуг на нових організаційно-правових засадах, а саме організація персоналізованої видачі путівок без медичного висновку та рішення комісії страхувальника на потребу застрахованої особи [1]. Це так звані “соціальні путівки”, які мають надаватися набувачам соціальних послуг за регульованими цінами. Граничний рівень рентабельності для соціальних путівок не повинен перевищувати 15 %. За таких умов державна інституція у сфері соціального страхування виконувала б логістичну функцію, що дозволило б не тільки активізувати курортну справу, але й значно розширити доступ громадян до отримання якісних послуг із санаторно-курортного лікування та оздоровлення. Мережа територіальних відділень цієї державної інституції змогла б забезпечувати реалізацію соціальних путівок на санаторно-курортне лікування та оздоровлення на регіональному та місцевому рівні.

Фінансовий простір існуючої в Україні системи соціального страхування потребує трансформації та переходу від принципу знеособлення соціальної послуги до принципу адресного спрямування послуги на потребу застрахованих осіб, а питання фінансування заходів санаторно-курортного лікування, оздоровлення та відпочинку населення слід вирішувати через механізми запровадження медичного страхування. Усе вищевикладене окреслює напрями здійснення подальших наукових досліджень у даному напрямі.

#### Література:

1. *Гуменюк В. В.* Финансирование санаторно-курортных услуг в дискурсе социального страхования / В. В. Гуменюк // *Економічний вісник Донбасу.* – 2013. – № 1 (31). – С. 114–118.
2. Менше путівок – кращий бюджет соціального фонду // *Рахункова плата України* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.acrada.gov.ua>.
3. Підходи до реформування пільгових послуг в Україні : звіт поректу “Підготовка стратегії монетизації соціальної грошової допомоги в Україні” / Д. Боярчук, В. Герасимович, І. Орлова. – К. : Центр економічних та соціальних досліджень, 2009. – 83 с.
4. Після смерті дитини в Криму перевіряють усі дитячі санаторії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.unian.ua>.
5. Про загальнообов'язкове державне соціальне страхування у зв'язку з тимчасовою втратою працездатності та витратами, зумовленими похованням : Закон України від 18.01.2001 р. № 2240-III. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Інструкції про порядок забезпечення застрахованих осіб і членів їх сімей путівками на санаторно-курортне лікування, які придбані за рахунок коштів Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності : постанова правління Фонду соціального страхування з тимчасової втрати працездатності від 02.06.2005 р. № 55. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fsstv.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 31.03.2014 р.*

УДК 330.59

*Д. Ю. МАМОТЕНКО*

### **КОМПОНЕНТИ КОМПЛЕКСНОЇ ОЦІНКИ ЯКОСТІ ЖИТТЯ НАСЕЛЕННЯ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ**

*Представлено підхід до оцінки якості життя населення в регіонах, що забезпечує підтримку прийняття рішень у сфері державного регулювання регіонального розвитку України. Описано систему приватних індикаторів інтегральної оцінки якості життя населення в регіонах.*

**Ключові слова:** якість життя, регіональний розвиток, комплексна оцінка, система індикаторів, методи оцінки, методичний підхід.

*The proposed approach to assess life quality in the regions of Ukraine provides decision making support for the state regulation of regional development of Ukraine. The paper also presents the system of private indicators of the integral assessment of life quality in regions.*

**Key words:** quality of life, regional development, complex assessment, system of indicators, assessment methods, methodical approach.

На сучасному етапі для України важливою є адаптація державної політики економічного і соціального розвитку до регіональної специфіки середовища та системи забезпечення життєдіяльності населення. Ефективність соціально-економічного розвитку регіонів можна оцінювати відповідно до економічних або соціальних критеріїв, які, безумовно, взаємопов'язані та взаємозалежні. Тому бажано мати порівняно невелику кількість узагальнюючих критеріїв і показників (або ще ліпше – єдиний синтетичний критерій чи показник – індикатор), на підставі яких можна оцінювати ефективність регіонів у ракурсі сукупної ефективності суспільств, проте пошук таких критеріїв і показників триває.

Аналіз підходів до вирішення цієї проблеми впродовж останніх десятиліть засвідчує, що нині пріоритетним напрямом у дослідженні ефективності суспільств

є підхід, який ґрунтується на концепції якості життя. Сьогодні цю концепцію активно розробляють і використовують у соціально-економічних дослідженнях зарубіжних учених і діяльності деяких міжнародних організацій. Зокрема, спеціалісти ООН оцінюють соціально-економічний стан держав із обчисленням індексу розвитку людського потенціалу і призначенням кожній країні міжнародного рейтингу [6]. Щорічний моніторинг соціально-економічного розвитку майже 50 країн також виконують на базі Міжнародного інституту управління розвитком (IMD International, Лозанна, Швейцарія). Серед головних його результатів є показник “якість життя” (“Quality of Life”) [7].

Різні аспекти рівня та якості життя населення досліджувалися вітчизняними і закордонними вченими: О. Амошею, П. Бубенко, І. Гришиною, О. Грішновою, Е. Лібановою, В. Майером, Т. Клебановою, О. Кузнєцовою, О. Новиковою, О. Полинєвим, Ф. Узуновим та ін.

Мета статті – уточнити концептуальний підхід та виявити ключові компоненти до визначення комплексної оцінки якості життя населення в регіонах і країні в цілому.

Поняття “рівень життя” найчастіше означає ступінь задоволення матеріальних, духовних і соціальних потреб населення. Таке визначення характеризує статику рівня життя. Але рівень життя – це динамічний процес, на який впливає безліч факторів. З одного боку, рівень життя визначається складом і обсягом потреб у різних благах, що постійно змінюються; з іншого – рівень життя обмежується можливостями задоволення потреб, виходячи з положення на ринку товарів і послуг, доходів населення, заробітної плати працівників. Разом з тим, і розмір заробітної плати, і рівень життя визначаються масштабами й ефективністю виробництва, станом науково-технічного прогресу, культурно-освітнім рівнем населення, національними особливостями, політичною владою [3].

У системі визначення рівня життя населення центральне місце посідають показники доходів як основного джерела задоволення особистих потреб у товарах та послугах і підвищення рівня добробуту. У концепції людського розвитку показники доходів населення використовуються як міра контролю над ресурсами. Рівень доходів дає уявлення про матеріальні можливості людей, особливо якщо цей рівень досить низький. Крім того, величина доходів відображає можливості людей у тих сферах життя, що безпосередньо не пов’язані з основними компонентами людського розвитку. Серед них слід зазначити, наприклад, можливість подорожувати і відпочивати, спілкуватися з рідними і друзями, придбавати й облаштовувати житло, відвідувати театри і музеї. Середній дохід на душу населення відображає ступінь включення жителів тієї чи іншої держави у світ соціальних зв’язків, що виявляється, зокрема, у наявності тісного зв’язку ВВП на душу населення з різними показниками доступу до інформації і сучасних засобів комунікації [3].

Сучасна держава може стійко розвиватися тільки за умови, якщо її економічна політика спрямована на поліпшення рівня і якості життя громадян,



розширення їх можливостей формувати власне майбутнє. Для цього необхідно не тільки збільшувати доходи населення, а й поліпшувати багато інших компонентів рівня і якості життя населення: створювати реальну рівність для здобуття освіти і працевлаштування; забезпечувати рівні можливості для чоловіків та жінок; високий рівень медичного обслуговування; якісне харчування й ін. До цього також необхідно додати чистоту і сталість навколишнього середовища, в якому живе людина.

Таким чином, визначимо поняття якості життя населення регіону як комплексну категорію, що відображає всю систему сформованих у регіоні умов соціального розвитку, а також досягнутих у ньому соціальних результатів економічного розвитку, які забезпечують наявні на даний період часу можливості повноцінної реалізації людського потенціалу, підвищення рівня особистого й суспільного споживання матеріальних благ і послуг, всебічного розвитку особистості, забезпечення високого рівня освіти й культури, підтримки сприятливого природного середовища й здорового способу життя, комфортних умов проживання й безпеки людини [2].

На сучасному етапі запропоновано безліч різних методологічних підходів до оцінки якості життя населення в країнах і регіонах: об'єктивний, суб'єктивний і комплексний (комбінований) підходи. У рамках об'єктивного підходу передбачається використання офіційних статистичних даних і побудова систем індикаторів, що характеризують об'єктивні умови й результати життєдіяльності людей. Суб'єктивний підхід базується на результатах соціологічних досліджень і експертних оцінках, що відображають об'єктивні умови в суб'єктивному сприйнятті людей, їхнє ціннісне відношення до створених умов у даному суспільстві. У дослідницькій практиці також застосовується комбінований підхід на основі різного сполучення об'єктивних і суб'єктивних способів оцінки окремих складових якості життя, що дозволяє одержати оцінку якості життя за допомогою комплексу об'єктивних і суб'єктивних показників у розрізі окремих груп і територіальних співтовариств.

Основним показником, який офіційно використовується фахівцями ООН для зіставлення оцінки рівня і якості життя населення в різних країнах світу, є індекс розвитку людського потенціалу (ІРЛП). Він являє собою інтегральну оцінку трьох складових компонентів, що характеризують довголіття, рівень освіти і доходів населення країн світу. Динаміка ІРЛП в Україні характеризується наступною ситуацією: з одного боку, тенденція до невеликого зросту індексу розвитку людського потенціалу, а з іншого зниження в рейтингу серед країн світу [5]. У методиці при побудові інтегрального ІРЛП використовується значення факторних навантажень. При цьому не обґрунтовано, чому в ролі інструментарію обрано саме факторний метод. У той же час розрахунки, наведені в методиці, свідчать про те, що використання різних методів визначення вагомості компонентів впливає на величину ІРЛП, а також на ранг, який присвоюється регіону.

Згідно з розрахунками Ф. Узунова [4], методики Держкомстату України і Національної академії наук України не завжди об'єктивно визначають інтегральний рівень людського розвитку регіонів. Така різка зміна рангу того або іншого регіону країни з ІЛР обумовлена не реальною зміною рівня і якості життя населення, а недосконалістю методики розрахунку.

Індекс якості життя населення, розроблений фахівцями компанії The Economist Intelligence Unit [7], засновано на унікальній методології, що зв'язує результати досліджень за суб'єктивною задоволеністю життям населення з об'єктивними детермінантами якості життя в різних країнах. Основною перевагою запропонованого методу є науково обґрунтований вибір системи приватних показників і визначення їхньої значимості на основі суб'єктивних оцінок задоволеності населення життям для наступного конструювання інтегрального індексу якості життя.

У структурі оцінки якості життя населення регіонів України рекомендуємо використовувати факторні характеристики – базові, об'єднані в сім функціональних блоків (рисунок, що відповідають компонентам якості життя, і результуючий зведений інтегральний показник (індекс), що дозволяє кількісно оцінити якість життя в кожному регіоні та в країні в цілому.

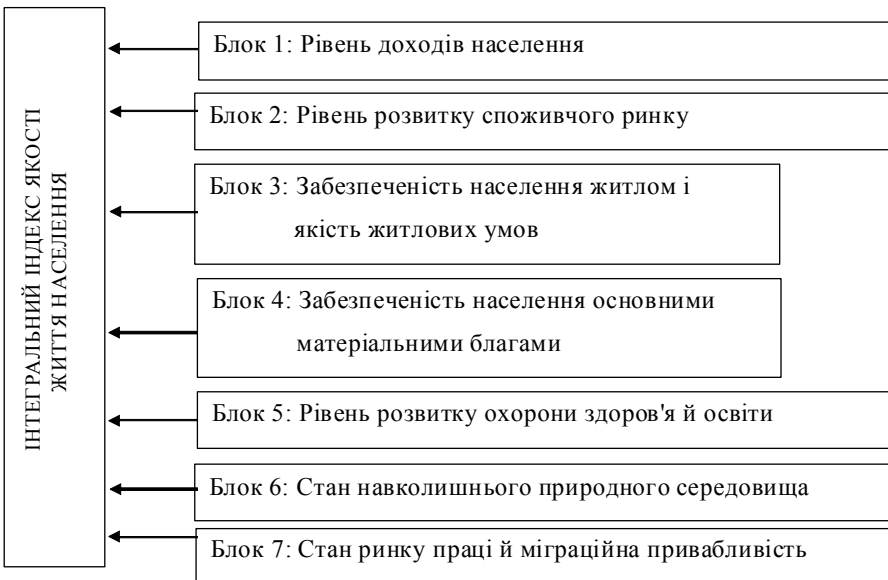


Рисунок. Складові блоки інтегрального індексу якості життя населення

У складі блоку показників № 1 рівень доходів населення пропонується використовувати характеристики, що відображають загальний рівень у регіоні

реальних доходів населення, а також поточний рівень бідності населення. Однією з найважливіших характеристик як якості життя, так і загального рівня життя населення в регіоні є досягнутий у ньому рівень реальних грошових доходів, що враховує фактично складну територіальну диференціацію цін і тарифів на основні споживчі товари й послуги. Даний рівень у цілому обумовлений результатами господарської діяльності на території, а також деякою мірою залежить від масштабів державної фінансової підтримки регіонального розвитку. В якості репрезентативного оцінного індикатора рівня реальних грошових доходів пропонується використовувати зведений індекс реальних доходів населення, що розраховується як середнє арифметичне субіндексу грошових доходів на душу населення (з урахуванням рівня купівельної спроможності) і субіндексу співвідношення середньодушових грошових доходів і прожиткового мінімуму. Велике значення разом з тим мають ті аспекти якості життя, які пов'язані з доходами малозабезпечених верств населення. Це стосується такої найважливішої характеристики, як поточний рівень бідності населення, традиційно оцінюваний показником частки населення з доходами нижче величини прожиткового мінімуму.

Істотну роль у підвищенні якості життя населення в конкретному регіоні відіграє збалансований і стійкий розвиток у ньому споживчого ринку, який адекватний загальним розмірам грошових доходів населення й потребує підтримки в даному регіоні конкурентного ринкового середовища, а також відповідного ступеня розвиненості товаропровідної мережі. Це обумовлює необхідність обліку у складі спеціального функціонального блоку № 2 індикаторів, що характеризують рівень розвитку споживчого ринку. Серед головних складових споживчого ринку в регіоні необхідно виділити сферу роздрібної торгівлі й сферу платних послуг населенню. В якості найбільш репрезентативних оцінних індикаторів рівня розвитку регіонального споживчого ринку пропонується використовувати такі показники: оборот роздрібної торгівлі (з урахуванням рівня купівельної спроможності) на душу населення; обсяг платних послуг (з урахуванням рівня купівельної спроможності) на душу населення.

У рамках функціонального блоку індикаторів № 3 необхідно оцінювати загальний ступінь забезпеченості населення житлом у регіоні, а також досягнутий рівень розвитку регіональної інженерної інфраструктури, (що характеризує середній рівень благоустрою житлового фонду). Для репрезентативної оцінки зазначених приватних аспектів житлової проблеми й характеристики якості житлових умов населення в регіонах рекомендується використовувати наступні базові показники: загальна площа житлових приміщень, що доводиться в середньому на одного мешканця; зведений індекс благоустрою житлового фонду (інтегральний індекс рівня розвитку інженерної інфраструктури), в інтегрованому виді враховує забезпеченість житла водопроводом, водовідведенням (каналізацією), опаленням, ваннами (душом), газом або електроплитами, а також гарячим водопостачанням.

Характерною рисою якості життя, традиційно оцінюваної в різних дослідницьких проєктах, є забезпеченість населення основними матеріальними благами (блок № 4). При цьому до значимих матеріальних благ (особливо характерних для середнього класу) можуть бути віднесені легкові автомобілі й персональні комп'ютери. В якості репрезентативних оцінних індикаторів пропонується використовувати показники кількості власних легкових автомобілів на 1000 чоловік населення й кількості персональних комп'ютерів на 100 домогосподарств.

Першорядне значення в забезпеченні стабільного соціально-економічного розвитку України і її регіонів як у короткостроковій, так і в довгостроковій перспективі має стійкий розвиток найважливіших соціально значимих галузей економіки – охорони здоров'я й освіти, що мають разом з тим безпосереднє відношення до якості життя населення. Забезпечення здоров'я населення, включаючи зниження його загальної захворюваності, а також дитячої смертності є необхідною умовою зростання тривалості життя в країні, що виступає в цей час одним із головних пріоритетів державної політики. У зв'язку із цим обґрунтованим є виділення в якості окремого функціонального блоку індикаторів № 5 комплексу показників, що відображають рівень розвитку охорони здоров'я й освіти. У рамках даного блоку рекомендується оцінювати такі фактори якості життя, як забезпеченість населення лікарями й амбулаторно-поліклінічними установами, рівень дитячої смертності, а також рівень комп'ютеризації освітніх установ і ступінь розвиненості системи післяувзівської, вищої й середньої професійної освіти. З об'ємом зазначених факторів у складі розглянутого блоку репрезентативних індикаторів якості життя в регіонах України пропонується використовувати такі базові показники: чисельність лікарів на 10 тис. чоловік населення; потужність лікарських амбулаторно-поліклінічних установ (число відвідувань у зміну) на 10 тис. чоловік населення; коефіцієнт дитячої смертності; частка зайнятого населення з післяувзівською, вищою і середньою професійною освітою; кількість персональних комп'ютерів у загальноосвітніх школах, що використовувалися в навчальних цілях, на 10 тис. учнів.

Одним з найважливіших компонентів якості життя населення в регіоні традиційно виступає стан навколишнього природного середовища, який впливає на тривалість життя місцевого населення, рівень його захворюваності, можливість залучення на дану територію кваліфікованих кадрів і можливість їхнього закріплення на довгострокову перспективу. Це обумовлює необхідність формування в рамках розглянутої системи комплексної оцінки якості життя окремого функціонального блоку (№ 6) екологічно орієнтованих характеристик, що відображають стан насамперед атмосферного повітря, а також водних об'єктів у регіоні. До найбільш репрезентативних індикаторів якості життя населення у складі зазначеного блоку можуть бути віднесені такі базові показники: обсяг викидів забруднюючих речовин, що відходять від стаціонарних джерел, на одиницю площі території з урахуванням щільності населення; скидання забруднених стічних вод у поверхневі водні об'єкти на одиницю площі території з урахуванням щільності населення; питома вага населення, забезпеченого недоброякісною питною водою.

Значний вплив на якість життя населення в різних регіонах країни, і особливо в кризовий період, робить стан ринку праці, який визначає морально-психологічний клімат у суспільстві. Причому немаловажну роль у формуванні регіонального ринку праці відіграє міграція між регіонами та країнами. При цьому варто враховувати, що збереження високого рівня безробіття в тім або іншому регіоні стримує зростання заробітної плати й реальних доходів населення. У зв'язку із цим представляється обґрунтованим включення характеристик стану ринку праці й міграційної привабливості до складу окремого функціонального блоку комплексної оцінки якості життя в регіоні. Серед найбільш репрезентативних індикаторів у рамках функціонального блоку (№ 7) пропонується використовувати такі показники: рівень загального безробіття (розрахований за методикою міжнародної організації праці); питома вага безробітних, які шукають роботу 12 місяців і більше; коефіцієнт міграційної привабливості регіону.

Таким чином, дана система показників виступає необхідною основою для розробки методології інтегральної порівняльної оцінки якості життя населення регіонів України. Методичне забезпечення комплексної оцінки якості життя населення в регіонах України повинне включати використання: методу інтегральної оцінки якості життя населення в регіонах на кінець звітного періоду та методу угруповування регіонів залежно від значень інтегральних показників якості життя населення.

Для зіставлення різномірних приватних показників якості життя населення в інтегральні індекси необхідно використовувати формулу багатомірної середньої [1], що дозволяє забезпечити реалізацію наступних методологічних принципів: виявлення кількісної оцінки ступеня переваги в якості життя населення того або іншого регіону над іншими; забезпечення коректного позиціонування кожного з оцінюваних регіонів на загальноукраїнському фоні по якості життя населення на основі зіставлення його регіональної оцінки із середнім показником, розрахованим по всій сукупності регіонів України.

За умов належної побудови зазначених індикаторів їхні значення можна застосовувати для: оцінки та порівняльного аналізу якості життя населення регіонів і вдосконалення механізмів керування регіональним розвитком; підтримки комплексної оцінки ефективності та забезпечення адекватними знаннями розробки нових програм соціально-економічного розвитку регіонів; включення в регіональні програми розвитку з метою оцінювання ефективності діяльності влади.

Даний підхід дозволить формувати систему безперервного моніторингу процесів у сфері якості життя населення з використанням обмеженого набору об'єктивних статистичних індикаторів, що покликано забезпечити підтримку прийняття рішень у сфері державного регулювання регіонального розвитку.

#### Література:

1. *Близоруков М. Г.* Статистические методы анализа рынка: Учебно-метод. пособие / М. Г. Близоруков. – Екатеринбург : Ин-т управления и предпринимательства. Урал. гос. ун-та, 2008. – 75 с.

2. Гришина И. В. Качество жизни населения регионов России: методология исследования и результаты комплексной оценки / И. В. Гришина, А. О. Полянев, С. А. Тимонин // Современные производительные силы. – 2012. – № 1. – С. 70–84.
3. Грішнова О. А. Економіка праці та соціально-трудова відносина: підручник / О. А. Грішнова. – 4-те вид., оновл. – К. : Знання, 2009. – 390 с.
4. Узунов Ф. В. Оцінка рівня і якості життя населення : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.09.01 / Ф. В. Узунов. – Х., 2004. – 19 с.
5. Центр гуманитарных технологий (гуманитарные технологии и развитие человека экспертно-аналитический портал) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://gtmarket.ru>.
6. Human Development Report 2013 // Web site of the United Nations Development Programme (UNDP) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://hdr.undp.org>.
7. The Economist Intelligence Unit's Quality-of-Life Index [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.economist.com>.
8. World Competitiveness Yearbook 2013 // Web site of the Institute for Management Development International (Lausanne, Switzerland) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.imd.ch>.

*Надійшла до редколегії 02.06.2014 р.*

УДК 378 : 372.77 (477)

*А. В. РОМІН*

### **ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ УКРАЇНИ**

*Розглянуто основні державні механізми управління конкурентоспроможності вищих навчальних закладів. Проаналізовано основні напрями щодо підвищення конкурентоспроможності на ринку освітніх послуг та вдосконалення системи акредитації вузівської системи.*

**Ключові слова:** конкурентоспроможність, система управління, вищий навчальний заклад, освітні послуги.

*The article describes the basic state management mechanisms competitiveness of higher education institutions. Analyzed the main directions for increasing the competitiveness of the educational market, and improving the system of university accreditation system.*

**Key words:** competitiveness, governance, higher education, educational services, higher education.

Економічні умови розвитку України як суверенної, незалежної держави орієнтують її на європейський курс розвитку. Визначальними чинниками розвитку країни на даному етапі є формування інформаційного суспільства, управління глобалізаційними процесами, підвищення рівня управління соціально-економічними та педагогічними системами. Ці обставини зумовлюють необхідність підвищення рівня ефективності управління галуззю освіти в цілому, загальноосвітніми навчальними закладами і навчальним процесом зокрема. З огляду на це постає завдання наукового обґрунтування теоретичних засад організаційних механізмів управління освітою як важливого чинника підвищення його ефективності.

Управління конкурентоспроможністю у сфері надання освітніх послуг є новим об'єктом дослідження управлінської науки як в Україні, так і інших країнах. Значний внесок у розвиток теорії освітнього менеджменту зробили зарубіжні і вітчизняні вчені, серед яких Ю. Петруня, М. Матвій, І. Іванова, Л. Карамушка, С. Мамонтов, Т. Матвій, Т. Оболенська, Н. Ушакова, Є. Хриков та ін. Деякі аспекти якості роботи та конкурентоспроможності ВНЗ розглядали В. Заболотний, А. Тибіня. При цьому питання, пов'язані з особливостями управління вищими навчальними закладами, висвітлено недостатньо і вимагають додаткових досліджень.

Метою статті є аналіз механізмів удосконалення вищої освіти у вищих навчальних закладах ДСНС.

Удосконалення відомчої освіти в системі ДСНС України – нагальна вимога сьогодення, зумовлена завданнями реформування системи кадрів цивільного захисту України з метою підвищення ефективності діяльності щодо запобігання надзвичайних ситуацій. Ураховуючи загальну тенденцію прагнення молоді до здобуття вищої освіти, а також соціальні аспекти підвищення соціального професійного статусу, особливо актуальною є інтеграція вищої професійної освіти до загальноприйнятих європейських стандартів. І: На основі саме такого підходу ВНЗ зможуть сформувати власну стратегію розвитку з урахуванням потреб споживачів ринку освітянських послуг і ринку праці. Вищі навчальні заклади (як загальні, так і відомчі) повинні знати потреби абітурієнтів, держави, роботодавців і відповідно до цього шукати власну нішу на ринку праці не тільки для фахівців, які готуються за державним замовленням, а й для студентів, що навчаються на контрактній основі. Їхнє працевлаштування повинно стати одним з пріоритетів і показників ВНЗ.

За європейською шкалою оцінки роботи вищів можна виділити декілька варіантів встановлення критеріїв оцінки їх престижу. В усіх загальноновизнаних міжнародних системах акредитації – AACSB, EQUIS, SEEMAN – цілі встановлюються професійними співтовариствами за поточними і перспективними потребами бізнесу. Лише попередньо національною системою проводиться акредитація окремих програм. Оцінка якості роботи вузів відбувається за допомогою комбінації практичних і академічних показників. До найбільш вагомих із них належать такі:

- зростання матеріального статку (зарплати) випускників;
- кар'єрне зростання;
- зростання компаній, в яких працюють випускники;
- рівень попиту бізнесу на випускників;

- глобалізація діяльності і міжнародне визнання навчальних програм;
- академічна кваліфікованість (наукові ступені) і активність викладачів (дослідження, публікації);
- відповідність навчальних планів і програм мінливій практиці і вимогам сучасного бізнесу [3].

Атестація ВНЗ є одним із загальноприйнятих у світовій практиці “інструментів” забезпечення якісної освіти, основною формою державно-суспільного контролю за діяльністю освітніх установ. Метою та змістом атестації ВНЗ є встановлення відповідності змісту, рівня та якості навчання і виховання студентів, підготовки випускників освітніх установ (незалежно від форм отримання освіти) вимогам державних освітніх стандартів [4]. Умовою атестації освітньої установи, що видає документ про освіту, є позитивні результати підсумкової атестації не менш ніж половини його випускників протягом трьох послідовних років, попередніх атестації. При атестації освітньої установи встановлюються:

- відповідність змісту, рівня та якості підготовки випускників ВНЗ вимогам державних освітніх стандартів на основі позитивних результатів (виконання тестових завдань, контрольних, кваліфікаційних і дипломних робіт) підсумкової атестації;
- відповідність навчальних планів і навчальних програм, якості підготовки випускників вимогам державних освітніх стандартів;
- відповідність педагогічних, інженерно-педагогічних і керівних кадрів ВНЗ встановленому рівню кваліфікації.

Атестація ВНЗ є управлінським механізмом стимулювання професіоналізму викладача внаслідок того, що освітнє середовище впливає певним чином на особистість викладача. Освітнє середовище, вузівська аудиторія, педагогічний колектив, навчальна група – особливі, що ніколи не залишаються незмінним середовищем. Воно унікальне своїми зв'язками та взаємодіями (сукупність інформаційного, пізнавального, психологічного та ін.). Значна частина цих взаємодій має, як правило, цілеспрямований характер. При цьому відбувається передача знань, позитивних умінь і навичок, формування етичних та інших якостей особистості, розвиток її творчих здібностей. Але й саме освітнє середовище діє на людину. Ефективність взаємодії освітнього середовища і викладача залежить від інтелектуального й культурного досвіду, накопиченого її учасниками, пізнавальних та інших засобів, що є в їх розпорядженні. Атестація, як показують дослідження, збагачує досвід взаємодії педагогів в умовах “презентації” та оцінювання педагогічних досягнень (як власних, так і колег) та досягнень своїх вихованців. Атестація як управлінська діяльність може бути представлена як типовий управлінський цикл (від цілеположення через прийняття рішення до організації та аналітичного контролю за отриманим результатом). Можна стверджувати, що атестація інтегрує всі групи методів управління освітніми системами: соціально-економічні, соціально-педагогічні, психолого-педагогічні; сприяє формуванню нового управлінського мислення у суб'єктах управління і є також реальним засобом демократизації управлінських процесів.



Організація атестаційного процесу на основі нормативної бази, розроблений як документ колективної творчості, в основі якого лежать принципи демократичного управління, і прийнятої як правова основа процедури атестації, виступає реальним механізмом впливу на освітню систему та на самопочуття педагогів у професійній діяльності, на зміну їх соціального та професійного положення, на підвищення авторитету педагога і його прагнення до вдосконалення свого професіоналізму. Сказане обумовило відбір критеріїв оцінки діяльності вищих навчальних закладів, які в процесі експериментальної роботи були об'єктом узгодження позицій, очікувань та інтересів усіх учасників атестаційного процесу. Як основні критерії були сформульовані такі:

- відповідність результатів освіти прийнятим освітнім стандартам;
- умова виконання освітніх програм (з урахуванням специфіки типу ВНЗ, змісту освітніх стандартів, що відображають цю специфіку);
- використання можливостей академії в соціалізації особистості;
- дотримання прав особистості тих, що навчаються, прав батьків у сфері освітньої діяльності, дотримання прав командування і професорсько-викладацького складу інституту;
- характер інноваційної діяльності педагогічного колективу інституту;
- якість освіти студентів.

Таким чином, атестація ВНЗ, педагогів і студентів повинна розглядатися в соціальному контексті, оскільки акумулює в собі свободу у виборі викладачем і тих, що навчаються, гідних цілей і відповідальність особистості перед суспільством, що стало на шлях демократичних перетворень. Цілі й особистісні диспозиції витікають із потреб людини реалізувати себе, добитися поваги оточуючих, бути причетним до значних подій життєдіяльності первинного колективу, суспільства. До цих критеріїв ми відносимо такі головні напрями в роботі ВНЗ:

1. Дотримання прав особистості студентів. Показники даного критерію визначаються, передусім, відповідно до основних нормативних документів (Закон України "Про освіту") [3].

2. Інноваційна діяльність професорсько-викладацького складу ВНЗ, яка визначається за такими показниками: поновлення змісту освіти (знання поновленого базисного й додаткового компонентів, програми навчання і виховання); переважання індивідуальних і групових форм організації пізнавальної діяльності над "валовими"; поєднання самоаналізу, самоконтролю з самооцінкою партнерів зі спільної праці; поновлення методів і форм роботи в системі освіти (традиційні, традиційні новітні технології, модульні, інноваційні, дистанційні, пошукові моделі навчання, модульна й циклоблочна система організації навчального процесу). Дослідження інноваційної діяльності ряду ВНЗ дозволило нам показати варіативність системи освіти. У той же час в Україні існує серйозна розбіжність між негнучкістю професійних кваліфікацій, які встановлює держава, і потребами окремих осіб, галузей і економіки країни в цілому. За результатами проведених національних конференцій з розвитку освіти в Україні вузівська

громадськість прийняла як стратегічну мету рух у напрямку міжнародної акредитації навчальних програм і вузів.

В Україні поступово створюються умови дія переходу на модель управління освітнім процесом з обмеженим державним контролем – упроваджуються державні стандарти освіти, затверджено всі складові галузевих стандартів освіти, встановлено норми і організації навчального процесу тощо. Треба відмітити, що Міністерству освіти і науки України (МОН України) необхідно прискорити розробку і впровадження повного комплексу державних і галузевих стандартів освіти, а також завершити розробку нормативних положень щодо реалізації Закону “Про вищу освіту” відповідно до вимог Болонського процесу. Державній акредитаційній комісії МОН України слід завершити організаційну перебудову структури ДАК; провести навчання експертів щодо вимог до акредитації і використання галузевих стандартів освіти у процесі акредитації і ліцензування [1].

Вищим навчальним закладам з метою підвищення якості освітніх послуг на основі кращого українського та міжнародного досвіду необхідно впровадити систему самооцінки, розробити програму управління якістю освіти; запровадити систему внутрішнього аудиту якості освіти; впровадити в діяльність навчального процесу галузевий стандарт “Засоби діагностики якості вищої освіти”. Отже, керівництву вузів вкрай важливо розробити заходи щодо узгодження бачення цілей та поточної діяльності навчальних закладів. Необхідно запровадити програми з бізнесовими структурами, розробити спільні – як вітчизняні, так і міжнародні – проекти програм, навчальних планів, видавничих планів, досліджень. Керівництво ВНЗ повинно також подбати про розвиток викладацького складу та його забезпечення відповідно до вимог нової громадської акредитації; забезпечити участь викладачів у діяльності Асоціації в Україні (експерти, особи, які приймають рішення); удосконалити процеси керівництва на основі критеріїв якості. Вистояти в конкурентній боротьбі на європейському ринку послуг у сфері вищої освіти навчальні заклади України не зможуть без запровадження менеджменту якості, відповідно до міжнародних стандартів ISO серії 9000 [4]. Якість вищої освіти традиційно пов’язується зі змістом і формою навчального процесу. Зміст навчального процесу, як правило, базується на кваліфікації і досвіді викладачів. Але швидкоплинність змін, що відбуваються у світі, примушує переглянути усталені погляди.

Таким чином, при зовнішній оцінці діяльності ВНЗ предметом експертизи є результати освітньої діяльності й умови їх досягнення. У ході експертизи вивчаються зміст, якість освіти, досягнутий рівень навченості випускників, а також дотримання вузом установлених законодавством прав громадян на освіту й інших прав, що реалізуються в ньому. Отже, сьогодні стає все очевиднішим, що нам потрібні спеціалісти широкого профілю, і така потреба зумовлена, з одного боку, закономірностями розвитку самої науки, а з іншого – тенденціями суспільного розвитку. Зростання наукоємності всіх сфер людської життєдіяльності, перетворення інформації на основний товар висуває нові вимоги до рівня підготовки спеціалістів. У різних сферах діяльності все частіше потрібна не кваліфікація, а компетентність,

яку можна розглядати у вигляді своєрідної суми навичок, характерних особистості, які об'єднують кваліфікацію, соціальні поведінкові характеристики, здатність працювати в колективі, співвідносити свої дії з інтересами інших, ініціативність і готовність до ризику. До того ж, випускник вищого навчального закладу повинен уміти орієнтуватись у зростаючому потоці інформації, мати навички спілкування, бути готовим до самостійності в прийнятті рішень та відповідальності за їх наслідки.

Література:

1. Балабанова Л. В. Управление конкурентоспособностью предприятия на основе маркетинга : монографія / Л. В. Балабанова, А. В. Кривенко. – Донецк : ДонГУЭТ им. М. Туган-Барановского, 2004. – 147 с.
2. Романова И. Б. Управление конкурентоспособностью высшего учебного заведения / И. Б. Романова. – Ульяновск : Средневож. науч. центр, 2005.
3. Управління конкурентоспроможністю підприємства : навч. посіб. / [М. Клименко, О. Дуброва, Д. Барабась та ін.]. – К. : КНЕУ, 2006. – 527 с.
4. Фатхутдинов Р. А. Управление конкурентоспособностью вуза / Р. А. Фатхутдинов // Высш. образование в России. – 2006. – № 9. – С. 37–38.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

УДК 338.24

*К. С. КАНТУР*

## **РОЛЬ АНТИМОНОПОЛЬНОГО КОМІТЕТУ УКРАЇНИ В РОЗВИТКУ КОНКУРЕНЦІЇ**

*Розглянуто основні завдання Антимонопольного комітету України, проаналізовано щорічні звіти АМКУ та державні видатки на апарат АМКУ. Виділено основні напрямки діяльності АМКУ та означено пріоритетні завдання комітету в розвитку конкуренції через недопущення умов створення монополій.*

**Ключові слова:** конкуренція, конкурентна політика, антимонопольна політика, Антимонопольний комітет України, державне регулювання економіки.

*The analysis of main functions of Antimonopoly committee of Ukraine has been done; yearly based reports of Antimonopoly committee and state expenditure on the antimonopoly apparatus have been analyzed. Main directions of Antimonopoly committee's actions have been allocated. Priority functions of the committee of the development of competition through prohibition of conditions of monopoly creation have been designated.*

**Key words:** competition, competitive policy, antitrust policy, Antimonopoly committee of Ukraine, state regulation of economy.

Важлива роль у здійсненні конкурентної політики належить Антимонопольному комітету України – органу зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є захист конкуренції в підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель. У роботі розглянуто питання, наскільки ефективно АМКУ справляється із виконанням поставлених завдань і чи перелік завдань, що ставляться перед АМКУ, є достатнім для забезпечення системної конкурентної політики.

Ключове значення конкуренції для дії “невидимої руки” Адам Сміта загальновідоме та загальновизнане [8]. Проте підходи щодо політики підтримки конкуренції різняться. Ліберали та неоліберали – Адам Сміт, Людвіг фон Мізес, Фрідріх фон Гаек, Мюррей Ротбард та Мілтон Фрідман – обґрунтовують максимальну користь для розвитку конкуренції від невтручання держави в економічні процеси. При цьому держава підтримує конкуренцію через гарантування прав власності, свободи входження на ринок, забезпечення рівних умов конкуренції. Серед вітчизняних дослідників конкуренції та дослідників з країн СНД провідне місце займають А. Шастітко, С. Авдашева, Г. Лозова, В. Клименко та інші.

Мета статті – аналіз і розгляд шляхів підвищення ефективності державної політики підтримки та розвитку конкуренції.

Для аналізу ролі Антимонопольного комітету України в розвитку конкуренції потрібно визначити сутність антимонопольної політики та конкурентної політики. Необхідно зазначити, що поняття антимонопольної політики та конкурентної політики не є синонімами. І хоча багато завдань антимонопольної політики пов’язані із завданнями конкурентної політики, проте конкурентна політика – поняття ширше. Антимонопольну політику можна визначити як сукупність дій, спрямованих на захист конкуренції, через установлення та підтримання правил, які запобігають виникненню обставин та забороняють дії, що можуть призвести до недопущення, усунення чи обмеження конкуренції. Конкурентна політика, разом із завданням захисту конкуренції, ставить за мету її розвиток і включає заходи, направлені на формування нових ринків [4; 7]. Виходячи з цієї логіки, серед інструментів конкурентної політики виділяють два основних блоки, а саме захисні та активні заходи.

Захисні заходи передбачають, що на ринку вже існує конкуренція і зорієнтовані на підтримання вже існуючого рівня конкуренції. До таких заходів відносять контроль над угодами з економічної концентрації, запобігання та унеможливлення зловживань домінуючим становищем, змов та узгоджених дій, монополістичної діяльності за участі органів влади і органів місцевого самоуправління, а також боротьба із недобросовісною конкуренцією.

Активні заходи спрямовані на створення конкуренції у сферах, де її раніше не було, або стримувалось факторами регуляторного характеру. До таких заходів відносять:

- розвиток конкуренції у галузях, де характерні природні монополії,
- встановлення і забезпечення підтримання правил конкуренції на ринках, де покупцями чи продавцями виступає держава,

- зниження адміністративних бар'єрів і реформування системи регулювання,
- створення нових ринків, шляхом передачі господарських функцій від держави на користь приватних компаній і т.п.

Роль Антимонопольного комітету України. В Україні відповідальним органом за здійснення захисних та активних заходів конкурентної політики є Антимонопольний комітет України. Він був створений у 1993 р. як державний орган зі спеціальним статусом, метою діяльності якого є забезпечення захисту конкуренції у підприємницькій діяльності та у сфері державних закупівель [1].

Основними завданнями АМКУ із забезпечення захисних заходів є участь у формуванні та реалізації конкурентної політики в частині:

1. Здійснення державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, запобігання, виявлення і припинення порушень законодавства про захист економічної конкуренції;

2. Контролю за концентрацією, узгодженими діями суб'єктів господарювання та дотриманням вимог законодавства про захист економічної конкуренції під час регулювання цін (тарифів) на товари, що виробляються (реалізуються) суб'єктами монополій;

3. Здійснення контролю щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель.

Захисними заходами виступає робота АМКУ по дотриманню таких законодавчих актів:

- Конституція України;
- Закон України “Про Антимонопольний комітет України”;
- Закон України “Про захист економічної конкуренції”;
- Закон України “Про захист від недобросовісної конкуренції”;
- Закон України “Про природні монополії” та ін.

До активних заходів здійснення конкурентної політики Антимонопольного комітету належить діяльність, спрямована на:

1. Сприяння розвитку добросовісної конкуренції;
2. Методичне забезпечення застосування законодавства про захист економічної конкуренції;

Про ефективність цих заходів може свідчити спроможність Антимонопольного комітету впливати на законодавче поле України в частині, яка стосується економічної конкуренції. Наприклад, закритість тендерної інформації сприяє обмеженню конкуренції та здійсненню державних закупівель за завищеними цінами. Робота АМКУ саме в цьому напрямку мала би бути важливою прерогативою діяльності щодо боротьби із монополіями.

Здійснені в 2014 р. законодавчі зміни щодо здійснення державних закупівель в Україні стали першим кроком у напрямку розкриття інформації щодо учасників, пропозицій, переможців та умов зафіксованих контрактів по державних закупівлях. Це дає змогу учасникам аналізувати умови здійснення державних закупівель та мати більшу впевненість, що закупівлі здійснюються

чесно та прозоро. Ініціатива з відкриття доступу до публічної інформації повинна була би бути прерогативою діяльності АМКУ, завданням якого є сприяння та поширення конкуренції.

Для роботи в напрямку законодавчого забезпечення запобігання процесам монополізації та сприянню конкуренції потрібно мати належно розроблене методичне забезпечення і розроблені програми та розробки у сфері конкурентної політики та права. Проте фінансування Прикладних розробок у сфері конкурентної політики та права у структурі витрат бюджету на Апарат АМКУ знижується з 2,1 % в 2007 р. до 1,7 % у 2014 р. Рівень конкуренції з 2007 р. по 2013 р. також падає (табл.).

Таблиця

Фінансування Антимонопольного комітету України

<i>Роки</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>2010</i>	<i>2011</i>	<i>2012</i>	<i>2013</i>	<i>2014</i>
Витрати Бюджету України на АМКУ, тис. грн	45824	63430	50601	5419	62945	64415	69155	70972
включаючи на “Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права”	956	1 518	1 337	1 504	1 495	1 744	1 196	1 198
у % до витрат	2,1	2,4	2,6	2,8	2,4	2,7	1,7	1,7
Ринки з конкурентною структурою, %	53,1	56,7	54,3	48,3	49,8	49,2	45,7	

Варто зазначити, що зміщення акценту на фінансування прикладних розробок у сфері конкурентної політики та права повинно супроводжуватись також і зростанням їх ефективності. Збільшення як кількісного, так і якісного показників будуть відображатись в активнішій роботі із законодавчою та виконавчою владою як на державному рівні, так і на місцевих рівнях.

Як показник ефективності діяльності АМКУ наведемо порівняння динаміки видатків державного бюджету на утримання апарату Антимонопольного комітету та часток підприємств, що діють на ринках з конкурентною структурою у загальному обсязі реалізованої продукції. Як бачимо з рисунку, починаючи з 2007 р. державне фінансування Антимонопольного комітету зросло на 55 % і сягнуло 70 млн грн, закладених на 2014 р. Частка підприємств на ринках “чистої” монополії теж зросла – з 6,5 % у 2007 р. до 7,5 % у 2013 р. У той же час ця залежність мала би бути обернено пропорційною. Це свідчить про неефективність діяльності Антимонопольного комітету – видатки на його утримання зростають, а рівень конкуренції падає. Хоча не виключено, що такі дані можуть означати зростання лише частки виявлених ринків “чистої” монополії.

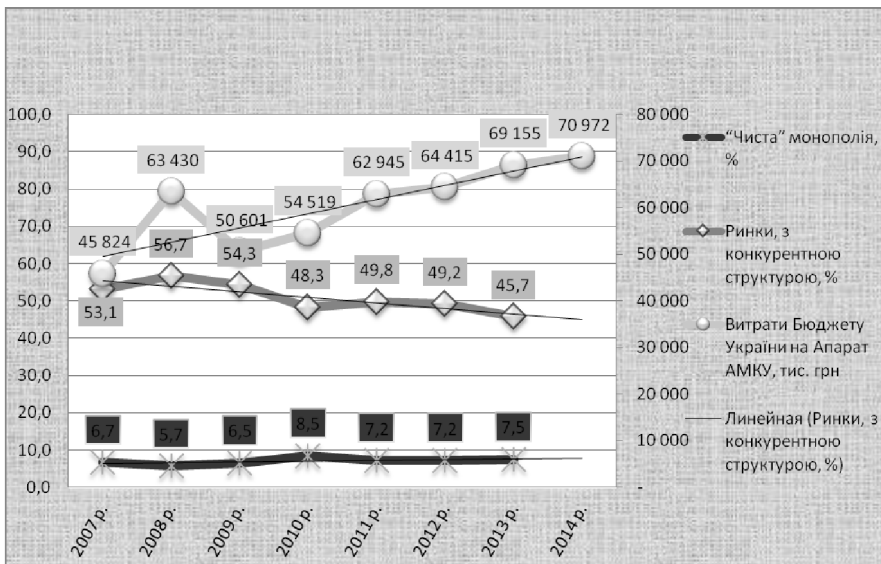


Рисунок. Неefективність збільшення фінансування апарату АМКУ на підвищення рівня конкуренції в Україні

Об'єднуючими елементами двох сторін, захисних та активних заходів здійснення конкурентної політики є пропагування та адвокатування конкурентної політики.

Політика пропагування конкуренції є ширшим поняттям, оскільки включає в себе і адвокатування. Аналіз політики пропагування конкуренції детально описано в Огляді Організації економічного співробітництва та розвитку за 2008 р. Із аналізу «Огляд ОЕСР 2008. Конкурентне право та політика в Україні» ми бачимо, що АМКУ щороку бере участь у близько 4 000 заходах, а саме в конференціях, зустрічах та дискусіях за круглим столом з професійними групами (Спілка підприємців, Європейська бізнес-асоціація, Торговельна палата, галузеві групи виробників вугілля та коксу, страхувальників тощо), семінарах для юристів, проводить лекції в Київському національному торговельно-економічному університеті [5].

Пропагування конкурентної політики здійснюється на веб-сторінці АМКУ, у журналі «Конкуренція», інших ЗМІ, де проводиться роз'яснення окремих рішень АМКУ, тощо.

Адвокатування конкуренції передбачає використання механізмів не примусового характеру, орієнтованих, головним чином, на усвідомлення переваг конкуренції суб'єктами господарської діяльності, органами влади та громадськістю. Базуючись на практичній діяльності та офіційних візитах в інші

країни, працівники Антимонопольного комітету України зазначають, що головними напрямками роботи конкурентних відомств країн Європи на сучасному етапі є саме адвокатування конкуренції, розкриття картелів та контроль за концентраціями [6, с. 44]. Отже, високорозвинені країни виділяють адвокатування конкурентної політики першочергове завдання.

В. Клименко та Г. Лозова зазначають, що серед показників ефективності адвокатування конкуренції важливе місце посідає саме значна кількість публікацій, збірників та інших видань, в тому числі методичних матеріалів, збірок та практичних посібників з конкурентної політики та конкурентного законодавства для фахівців антимонопольного органу, державних службовців, суддів, підприємців, фінансування відповідної роботи АМКУ зменшується з кожним роком відповідно до загального фінансування Апарату Антимонопольного комітету [4, с. 71].

Як зазначено у Звіті Антимонопольного комітету за 2013 р., Комітетом було проведено понад 100 заходів з адвокатування конкуренції та двостороннього спілкування з представниками бізнесу та громадськості. В основному це стосувалось роз'яснень Загальнодержавної програми розвитку конкуренції на 2014 – 2024 рр. [6].

Акцент на пропагування та адвокатування конкурентної політики країни може мати довготермінову перспективу розвитку, оскільки націлений на виховання конкурентного духу та розуміння сутності конкуренції. Для вже існуючих підприємств, громадськості та органів влади проведення таких зустрічей і тлумачень надає теоретичну базу для прийняття рішень та аналізу того, що відбувається.

Як видно, робота з громадськістю, підприємствами, громадськими установами та написання державних програм має позитивний вплив на розвиток конкуренції, проте це повинно відбуватись із одночасним укріпленням основоположних норм конкуренції на законодавчому зобов'язуючому рівні, наприклад через такі принципи конкурентної політики, як прозорість, рівність прав, відсутність бар'єрів входу чи виходу.

Одним із основоположних елементів розвитку конкуренції є саме відсутність чи мінімізація бар'єрів входу чи виходу на ринок. Антимонопольним комітетом України було розроблено показник, що відображає інтенсивність такого вступу, а саме норма входження в ринок та норма виходу з ринку суб'єктів господарювання [3; 9]. У 2013 р. показник норми входження був найнижчим з 2009 р. і становив 3,31 (у 2009 р. – 4,58, у 2010 р. – 4,53, у 2011 р. – 4,6, у 2012 р. – 3,76). Показник норми виходу з ринку, що характеризує інтенсивність конкуренції на товарних ринках, розраховується як кількість економічних суб'єктів господарювання, що припинили діяльність протягом звітного періоду, до кількості економічних агентів, що існували на початок звітного періоду. Цей показник у 2013 р. також виявився найнижчим за останні п'ять років (у 2009 р. – 2,15, 2010 р. – 1,66, 2011 р. – 2,37, 2012 р. – 2,11, 2013 р. – 1,53).



Отже, тенденції розвитку структурних передумов збільшення рівня конкуренції на товарних ринках зменшуються з року в рік уже п'ять років поспіль.

Ще одним показником по оцінці рівня конкуренції в Україні є показник легкості ведення бізнесу. Україна знаходиться на 112 місці із 189 країн по легкості ведення бізнесу за даними аналізу Світового банку Doingbusiness [9] у 2014 р., що показує надзвичайно велику зарегульованість бізнесу. Для прикладу, Грузія знаходиться аж на восьмому місці, тобто в першій десятці країн, де країна не просто не заважає, але і допомагає та заохочує приватне підприємництво.

Запобігання створенню монополій як найдієвіший механізм боротьби із ними. Теза про те, що найефективніша боротьба із монополіями – це недопущення формування таких монополій, якнайкраще може знайти своє відображення у вихованні духу чесної конкуренції. Чесна конкуренція унеможливорює формування монополії, адже усуває передумови до їх формування.

Діяльність Антимонопольного комітету України базується в основному на боротьбі вже з існуючими монополіями, а не на попередженні формувань монополій.

Саме існування та діяльність Антимонопольного комітету виявились одним із стримуючих механізмів для підприємств у розширенні їх господарської діяльності. Побоювання потрапити в антимонопольне розслідування та додаткові видатки на юридичний та адміністративний супровід стримує підприємства брати участь, наприклад, у тендерах на державні закупівлі.

Нерідко трапляються приклади, в яких Антимонопольний комітет, користуючись своїм особливим статусом, може входити із підприємствами у змову, або ж провокувати хабарі. Користуючись можливістю накладати штрафи до 10 % від доходу, що можуть сягати багатомільйонних чи мільярдних значень, дозволяє входити з підприємствами в торги, тобто застосувати мінімальний штраф, отримати за це певну винагороду та відправити праву до суду, де судова тяганина може тривати роками. Така практика знаходить своє підтвердження в тому, що частка сплачених до суми накладених штрафів органами АМКУ є меншою як 10%. Таким чином АМКУ замість сприяння конкуренції, може виступати ще одним інструментом ведення недобросовісної конкуренції.

Забезпечення розвитку конкуренції та перешкодження монополієм утворенням навіть без активної участі АМКУ могло б відбутись внаслідок підписання Асоціації з Європейським Союзом, який передбачав приєднання до Зони вільної торгівлі, що передбачає відміну митних та інших перешкод ведення торговельних відносин.

На нашу думку, основними об'єктами аналізу АМКУ України повинні бути не стільки комерційні суб'єкти ринку, як органи влади, місцевого самоврядування, законотворча чи нормотворча діяльність котрих підпадає під юрисдикцію

Антимонопольного комітету. Відкритим залишається факт зміни Конституції в 2004 р., котрий надав Президентові Україні більших, можна сказати, “монопольних” повноважень, які призвели до узурпації влади в одних руках, а саме в руках президента. У такій ситуації Антимонопольний комітет не показав своєї ініціативи по боротьбі із монополіями.

З вищенаведеного аналізу випливає, що простий аналіз рівня конкуренції, діяльності Антимонопольного комітету України та державних видатків на утримання Антимонопольного комітету показує неефективність діяльності даного органу в теперішньому вигляді. Кошти в основному використовуються як заробітна плата державних службовців, діяльність котрих не показує позитивних результатів, так як протягом останніх років на товарних ринках, які не є ринками з конкурентною структурою, реалізовано більше як 50 % обсягу продукції.

Підтримувати подальшу роботу Антимонопольного комітету в існуючій формі означатиме свідоме погодження суспільством фінансування малорезультатних ініціатив Комітету з наданням особливих привілеїв державним службовцям за рахунок платників податків, котрі хочуть бачити свою країну розвинутою та доступною для підприємницької діяльності. Доцільним вважаємо, переглянути загальні витрати на АМКУ, переорієнтувати фінансування на Прикладні розробки у сфері конкурентної політики та права та на роботу по контролю за дотриманням основоположних принципів конкуренції органами влади.

У роботі із провадження конкурентної політики, боротьби із монополіями та потенційними зловживаннями монопольного становища повинні брати участь усі міністерства та відомства України. Своїми наказами та розпорядженнями повинна дотримуватись основоположна ідея розвитку конкуренції та недопущення будь-яких форм обмеження конкуренції. Так, наприклад, прийняття рішення про збільшення імпортного мита не сприяє розвитку конкуренції на ринку, а навпаки, ставить учасників ринку в нерівні умови конкуренції. Це робиться під гаслом активізації продажів вітчизняних виробників, цим самим показуючи неконкурентоспроможність внутрішнього виробника. Внутрішній виробник, замість того, щоб модернізувати своє виробництво та стати конкурентним по якості, просто використовує дану привілею для підвищення цін та отримання прибутку в короткотривалій перспективі.

Ще одним прикладом сприянню створення монополії на державному рівні є практика створення державних підприємств. Наприклад, Державному підприємству з питань поводження з відходами як вторинною сировиною було надано монопольне право на створення та забезпечення належного функціонування систем збирання, заготівлі та утилізації відходів як вторинної сировини. Відсутність конкуренції на даному ринку не лише надає монопольного права встановлення ціни на даний вид послуг, але і перешкоджає створенню умов для ефективною подальшої переробки відходів.

Для довготривалого та стратегічного розвитку внутрішнього виробника не є достатнім просто запровадити імпортні чи інші обмеження. Потрібні державні програми розвитку галузей, яка покаже цілісний комплекс і підхід до оновлення галузі, де будуть закріплені основоположні принципи функціонування конкурентного середовища. Просте створення державних підприємств, введення чи збільшення мит чи введення інших податків не буде мати довготривалого позитивного впливу.

Підсумовуючи вищеописане, можна зробити висновок, що монополіям легше та потенційно ефективніше запобігати, ніж потім боротися із ними. Це можна реалізовувати через посилення акценту діяльності Антимонопольного комітету та інших міністерських відомств на законотворчий процес, тобто недопущення умов створення монополій чи інших протиправних зловживань. Надання Антимонопольному комітету права валідації нормативно-правових актів дозволить унеможливити потенційні зловживання з боку ринку.

#### Література:

1. Про Антимонопольний комітет України : Закон України від 26.11.1993 р. № 3659-12. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. *Вознюк О.* Інструмент, який забезпечує ефективність у тривалому часовому вимірі. Конкуренція / *О. Вознюк* // Вісник Антимонопольного комітету України. – 2011. – № 3 (42). – С. 44–52 (липень – вересень).
3. Звіт Антимонопольного комітету України за 2013 р. [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.amc.gov.ua>.
4. *Клименко В. В.* Організаційно-методологічні засади механізму адвокатування конкуренції. Стратегія розвитку України / *В. В. Клименко, Г. М. Лозова* // Економіка, соціологія, право. Національний авіаційний університет. – 2011. – Т. 1. – № 4. – С. 71–77. – Режим доступу : <http://jrn1.nau.edu.ua>.
5. Конкурентне право та політика в Україні : огляд ОЕСР (00 2008 1N 3PI) [Електронний режим]. – 2008. – № 88923. – Режим доступу : <http://www.oecd.org>.
6. Про Загальнодержавну програму розвитку конкуренції на 2014 – 2024 роки : проект Закону України від 10.10.2013 р. № 3406. – Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).
7. *Шаститко А. Е.* О сбалансированности инструментов конкурентной политики / *А. Е. Шаститко* // Бюллетень конкурентной политики. Лаборатория проблем конкуренции и конкурентной политики. – 2012. – Вып. № 7. – Июнь.
8. *Adam Smith.* The Wealth of Nations [Електронний режим]. – Режим доступу : <http://www.econlib.org>.
9. The World bank. Doing Business, measuring business regulations [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://doingbusiness.org>.

*Надійшла до редколегії 15.05.2014 р.*

УДК 351.84

*І. М. ЛОПАТЧЕНКО*

## **СУТНІСТЬ СОЦІАЛЬНОГО СИРИТСТВА ТА ЙОГО ПРОФІЛАКТИКА В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ**

*Зроблено науково-теоретичне обґрунтування основних засад соціального сирітства. Досліджено здійснення державної молодіжної політики щодо профілактики соціального сирітства в Україні.*

**Ключові слова:** діти-сироти; сирітство; соціальне сирітство; соціальна політика; державна молодіжна політика.

*The scientific-theoretical rationale of major the principles of social orphanhood has been done. The implementation of state youth policy over prevention social orphanhood has been defined.*

**Keywords:** orphans orphanhood; social orphanhood; social policy; state of youth policy.

Соціальне сирітство – відносно новий феномен у житті українського соціуму. Поява цього явища засвідчує про кризу інституту сім'ї, нездатність її протистояти соціально-економічним і політичним перетворенням. Соціальні сироти – це особлива соціально-демографічна група дітей, які мають родину, але залишились без піклування батьків за соціально-економічними, психолого-педагогічними та іншими причинами. Основна проблема полягає в такому: незважаючи на успішне вирішення багатьох суспільних завдань, розширення меж реалізації людських можливостей, масштаби соціального сирітства не зменшуються, а зростають, а саме воно набуває нового вигляду та різноманітних форм. Визначення шляхів вирішення зазначеної проблеми є основною задачею сучасної молодіжної політик в Україні.

Проблема сирітства є предметом міждисциплінарних досліджень. Вона знаходить своє відображення в цілому ряді психологічних (Л. Вейланде, Є. Волянська, Н. Іванова, Л. Оліференко), соціально-педагогічних (Л. Артюшкіна, Л. Буніна, М. Галагузова, М. Лукашевич, І. Мигович, Ж. Петрочко), соціологічних (О. Балакірева, Л. Волинець, О. Коваленко, І. Осіпова, Л. Філіппова), економічних (Є. Рибинський, В. Бочарова, М. Лазутова), правових (С. Бандура, В. Кройтор, В. Євко, Л. Пірог, А. Полянничко), державноуправлінських (О. Антонова-Турченко, А. Бобришева, Л. Волинець, О. Гетта, І. Іванова, Н. Комарова, І. Пеша, Т. Сіротченко, О. Топоркова) дослідженнях. Різні аспекти соціального сирітства як суспільної проблеми охарактеризовано у працях науковців І. Братусь, І. Дементьева, І. Дубровіна, І. Звереві, Н. Комарова, Л. Кривачук, Г. Лактіонові, В. Оржеховської, В. Смирнова, П. Селяніна, О. Терновець, С. Толстоухові, І. Шатилова, О. Яременка тощо [1 – 8; 10; 13; 14].

Мета нашого дослідження – науково-теоретичне обґрунтування основних засад соціального сирітства та здійснення державної молодіжної політики щодо профілактики соціального сирітства в Україні.

Соціальне сирітство – надзвичайно складний і суперечливий для аналізу феномен, актуальність якого для нашої країни позначилася лише з кінця ХХ ст. Масштаби цього явища, його злободенність і тяжкість наслідків вимагають усебічного аналізу досліджуваного феномена з позицій різних наук, насамперед, соціології та психології, однак особливу роль у цьому процесі займає державне управління.

Діти-сироти, тобто діти, в яких померли батьки, існували протягом всієї історії людства. “Природне” сирітство, таким чином, може вважатися нормальним явищем. “Соціальні сироти” – особлива соціальна група дітей, що мають біологічних батьків, але залишилися без їх піклування в силу різних причин. Кризові явища в сучасному суспільстві призвели до різкого збільшення кількості дітей, що відносяться до даної категорії.

На сучасному етапі соціальне сирітство може розглядатися як суспільне аномальне явище. За результатами досліджень Л. Філіппової майже 95 % нинішніх вихованців дитячого будинку є сироти при живих батьках, тобто соціальні сироти. Розвиток цього явища в даний період відбувається не тільки інтенсивно, але й екстенсивно, характеризуючись зростанням чисельності батьків, позбавлених батьківських прав; дітей, змушених з різних причин йти з сім’ї і виховуватися в дитячих будинках, школах-інтернатах [14].

Аналіз уявлень про соціальне сирітство показує, що соціальні реакції благополучних людей по відношенню до дітей-сиріт сформовані низкою факторів і змінюються від вкрай негативних до цілком прийнятних. Таким чином, у зв’язку з актуалізацією проблеми в сучасному суспільстві, представляється необхідним розглянути більш докладно поняття “соціальне сирітство”, а також механізми сприйняття даного явища.

Соціологічні підходи опису й аналізу причин і наслідків такого явища як соціальне сирітство є найбільш поширеними. З точки зору цих підходів, як стверджує І. Осіпова, причини соціального сирітства можуть бути пов’язані, по-перше, зі сферою таких макросоціальних категорій, як суспільство, соціальні системи, нормативна та соціальна структура, по-друге, з конструкціоністською моделлю соціального сирітства, де на перший план виходять такі поняття, як суб’єктивно усвідомлювана соціальна проблема, інтерпретація, індивідуальний образ життя тощо [5].

Автор вказує, що кожна з наук досліджує соціальне сирітство через призму своїх концептуальних і методологічних побудов, даючи нову інформацію для осмислення цього феномена. Комплексний аналіз даних концептуальних основ дозволить усебічно вивчити досліджуване явище і критично підійти до особливостей соціальної політики у відношенні даної соціальної групи, що поєднає як міри загальносуспільного, так і індивідуального характеру. Структурно-функціональний підхід до аналізу соціальних явищ припускає, що

суспільство складається з частин, пов'язаних між собою певним чином, і дає в сукупності щось більше, ніж їх проста сума. Розташовані в особливому порядку елементи системи виконують властиві тільки їм функції, в результаті чого досягається головна властивість суспільного організму – рівновага [5]. Саме в рамках даного підходу сформувалося і набуло поширення поняття “девіація”, або “соціальне відхилення”, оскільки поняття норми законом визначено досить чітко. Зрозуміло, при цьому підході особлива увага повинна приділятися нормативній системі суспільства, що регулює його процеси, захищає соціальну систему від впливу на неї зовнішніх чинників.

Для ситуації в Україні щодо феномена соціального сирітства важливо те, що цінність дітей і материнства змінюється також у середині самого суспільства. Якщо діти розглядаються виключно як джерело позитивних емоцій, то в цьому випадку дітей багато народжувати не потрібно: одна дитина, максимум – дві (бажано, різностатевих) можуть задовольнити емоційні потреби батьків. Питання про кількість дітей, необхідну для забезпечення максимально високого статусу і поваги, сильно залежить від норм соціального оточення. Якщо найбільшу вагу має утилітарний, економічний підхід до дітей, то в цьому випадку дітей потрібно багато, тому що вигода зростає з кожною новою дитиною. Враховуючи тенденції останніх років, можна припустити, що за ними ховаються не тільки економічні зміни, але й зміни в цінностях, які тягнуть за собою деградацію інституту материнства і ставлення до дітей. Зниження значимості дітей, пріоритет інших життєвих цінностей веде до вкорінення гедоністичних установок, егоїстичного світогляду, поширенню соціального сирітства як прихованого, так і явного.

Отже, соціальне сирітство – інтегральне явище, що відображає різні прояви соціального неблагополуччя особистості дитини незалежно від його першопричини, природи і ступеня прояву. Дане явище сьогодні – результат нестабільності в суспільстві, екологічних катастроф і політичних криз, прогресуючих тенденцій руйнування моральних підвалин сім'ї, бездуховності, втрати життєво важливих людських цінностей. Усе вищезазначене призводить до накопичення в суспільстві агресії, духовної деградації, криміналізації та дегуманізації суспільства.

Характерною рисою для українського суспільства було й те, що до складу сиріт прирівняли дітей, які втратили одного з батьків. Таке традиційне тлумачення терміна “діти-сироти” наведено, наприклад, у роботі М. Галагузової: “особи, віком до 18 років, у яких померли один чи обидва батьки” [12, с. 22]. Сьогодні поняття втрати батьків дитиною розглядають ширше: з одного боку, традиційно, як смерть батьків, та з іншого – як зумовлена різними причинами відсутність піклування над дітьми з боку батьків. За цим принципом розрізняють дітей-сиріт та дітей, які позбавлені батьківського піклування.

У Законі України “Про охорону дитинства” від 26.04.2001 р. наведено таке визначення: “дитина-сирота – дитина, в якій померли чи загинули батьки”. У науковій літературі вживаються синонімічні до поняття “діти-сироти” терміни, зокрема “прямі сироти” [4], В. Оржеховська, В. Виноградова-Бондаренко

використовують поняття “біологічні сироти” [6, с. 6], авторський колектив Енциклопедичного словника із соціальної роботи – “фізичні сироти” [9, с. 407]. Поряд з поняттям “діти-сироти” Закон України “Про охорону дитинства” виділяє та обґрунтовує зміст поняття “діти, позбавлені батьківського піклування” – це “діти, які залишилися без піклування батьків у зв’язку з позбавленням їх батьківських прав, відібранням у батьків без позбавлення батьківських прав, визнанням батьків безвісти відсутніми або недієздатними, оголошенням їх померлими, відбуванням покарання в місцях позбавлення волі та перебуванням їх під вартою на час слідства, розшуком їх органами внутрішніх справ, пов’язаним з ухилянням від сплати аліментів та відсутністю відомостей про їх місцезнаходження, тривалою хворобою батьків, яка перешкоджає їм виконувати свої батьківські обов’язки, а також підкинуті діти, діти, батьки яких невідомі, діти, від яких відмовились батьки, та безпритульні діти” [7, с. 185].

Таким чином, усі наведені вище групи дітей осиротіли, маючи живих батьків. Для визначення саме такої категорії дітей в науковій літературі використано термін “соціальні сироти”, який активно вживають у світовій науці з 50-х рр. ХХ ст., а в Україні – з кінця 80-х рр.

Перше системне дослідження соціального сирітства в Україні було здійснене в 1998 р. у рамках проекту ЮНІСЕФ “Трансформація державної системи інститутів піклування про дитину в Україні”. Авторський колектив у складі Л. Волинець, Н. Комарової, О. Антонової-Гурченко, І. Іванової, І. Пеші в своїй роботі “Соціальне сирітство в Україні: експертна оцінка та аналіз існуючої в Україні системи утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування” дає таке визначення поняття “соціальні сироти”: “це особлива соціально-демографічна група дітей, які внаслідок соціальних, економічних та морально-психологічних причин лишилися сиротами при живих батьках” [10, с. 25]. До цієї ж групи вони зараховують безпритульних та бездоглядних дітей, тобто “дітей вулиці”. Інші українські дослідники в тлумаченні терміна, безумовно, спираються на це визначення, доповнюючи або звужуючи наведений перелік причин.

Закон України “Про основи соціального захисту бездомних осіб і безпритульних дітей” від 02.06.2005 р. дає визначення поняття “безпритульний”. Безпритульними дітьми вважаються діти, які були покинуті батьками, самі залишили сім’ю або дитячі заклади, де вони виховувалися, і не мають певного місця проживання. Бездоглядна дитина (підліток), на відміну від безпритульного, як правило, живе з батьками, зберігає зв’язки з родиною, але позбавлений любові, уваги, розуміння, впливу, контролю близьких йому людей.

Дослідники М. Лукашевич та І. Мигович визначають термін “соціальні сироти” таким чином: “це особлива група дітей, які залишилися без батьків через соціально-економічні причини, тобто сироти при живих батьках” [4, с. 12]. Визначення Л. Артюшкіної та А. Полянничко більш розширене: “соціальні сироти – це особлива соціально-демографічна група дітей, які формально мають батьків, але в силу соціальних, економічних, морально-психологічних та фізичних причин

фактично позбавлені батьківського піклування. До соціальних сиріт належать і бездоглядні та безпритульні діти, тобто “діти вулиці” [1, с. 6].

В. Оржеховська та В. Виноградова-Бондаренко в основу визначення вкладають ситуацію відмови батьків від виконання своїх обов’язків щодо дитини: “це діти, чії батьки відмовились від виконання батьківських обов’язків” [6, с. 6]. М. Галагузова узагальнює два попередньо визначені підходи: “соціальна сирота – дитина, яка має біологічних батьків, але вони з різних причин не займаються вихованням дитини й не піклуються про неї” [12, с. 192]. Як синоніми поняття “соціальні сироти”, зокрема для визначення категорій дітей, яких залишили в пологових будинках, лікарнях, спеціалізованих закладах, у світовій практиці використовують й інші поняття: “діти, яких залишили”, “діти, від яких відмовилися батьки”, “державні немовлята”, “народжені, щоб бути покинутими”, “вічні новонароджені” тощо [1, с. 7].

Варіативність уживання термінів “діти-сироти” та “діти, позбавлені батьківського піклування”, з одного боку, та “біологічні й соціальні сироти” серед іншого, зумовлена сферами їх використання: у нормативно-правових документах використовують лише перший варіант, у науковій соціально-педагогічній літературі та практичній соціальній роботі – обидва варіанти.

У визначенні поняття “сирота” в сучасній педагогічній літературі важливим є саме поєднання змістовного навантаження термінів “діти-сироти” та “діти, позбавлені батьківського піклування”, що відображено, наприклад, у енциклопедичному словнику з соціальної роботи: “дитина, що тимчасово чи постійно перебуває поза сімейним оточенням внаслідок втрати батьків, а також дитина, яка не може з певних причин чи з власних інтересів залишатися в сімейному оточенні і потребує захисту та допомоги з боку держави” [9, с. 455].

На думку українських дослідників Л. Волинець, Н. Комарова, О. Антонова-Турченко, І. Іванова, І. Пеша, А. Капська, І. Пінчук, С. Толстоухова – соціальне сирітство є соціальним явищем, зумовленим ухилянням або відстороненням батьків від виконання батьківських обов’язків щодо неповнолітньої дитини [10]. М. Лукашевич та І. Мигович визначають соціальне сирітство як соціальне явище “усунення або байдужості значного кола осіб у виконанні ними батьківських обов’язків (деформація батьківської поведінки)” [4, с. 55]. Л. Артюшкіна й А. Полянничко у визначенні поняття соціального сирітства виходять за межі окремої сім’ї, зазначаючи, що “акцент у визначенні явища “соціальне сирітство” переноситься на суспільство, яке не створює належних матеріальних та соціальних умов для виконання кожною родиною, кожним з батьків свого обов’язку щодо виховання дітей” [1, с. 117]. Л. Вейланде вважає що соціальне сирітство – це аномальне явище, результат соціальних потрясінь у житті суспільств, яке характеризується дефіцитом громадських та державних інститутів, які забезпечують дотримання основних прав та свобод дитини; явище, яке свідчить про кризу інституту сім’ї, негативний вплив соціуму на формування особистості у соціальному, моральному, інтелектуальному та фізичному плані [2].



Отже, переважною більшістю дослідників сутність “соціального сирітства” трактується також як особливий стан дитинства, обумовлений його місцем в умовах певної соціальної структури, у системі соціальних відносин суспільства, що розглядає усіх дітей, які залишилися без належної опіки та виховання, поза залежністю від соціального статусу батьків. При цьому в соціокультурній перспективі соціальне сирітство характеризується послабленням поля соціального контролю з боку базисних соціальних інститутів (сім’ї, школи), порушенням процесу міжособистісної комунікації, обмеженням доступу до необхідних ресурсів та можливостей індивідуального розвитку.

Результати аналізу наукової літератури з проблеми дослідження дозволяють нам дійти висновку про те, що до основних характерних для світової спільноти в цілому причин, що породжують сирітство, відносяться: світові війни і соціальні потрясіння; міжнаціональні конфлікти, зростання кількості біженців; різке погіршення матеріального становища населення, його соціально-економічне розшарування; падіння моральних засад сім’ї, зниження стабільності шлюбу, зростання позашлюбної народжуваності; стрімка урбанізація сучасного суспільства; ослаблення релігійних традицій; алкоголізація і наркоманія; кризовий стан системи освіти і виховання та ін.

При виділенні причин виникнення соціального сирітства доцільно виходити із середовища появи соціальних сиріт. Потрібно виходити з двох критеріїв причин появи соціального сирітства. До першої слід віднести фактори, що здійснюють зовнішній негативний вплив на сім’ю, а до другої – внутрішні негативні чинники, що можуть з’явитися в середовищі сім’ї, в наслідок впливу зовнішніх факторів.

Зовнішні причини виникнення соціального сирітства закладаються в державі і обумовлені соціально-економічними умовами. Для них є характерними такі ознаки, як об’єктивність виникнення, залежність безпосередньо від держави. До таких причин слід віднести економічну нестабільність, бідність, зростання злочинності, інфляцію, безробіття, злочинні акти тощо. Негативно впливають на стабільність навіть благополучних сімей несприятливі соціально-економічні умови: втрата роботи, погіршення матеріально-побутових умов, зубожіння, тощо викликають у людей почуття незахищеності, страху перед майбутнім. Все це призводить до наростання напруги в сім’ї, негативно позначається на вихованні дітей.

Внутрішні причини виникнення соціального сирітства, на відміну від зовнішніх, утворюються безпосередньо в середовищі сім’ї. Для них є характерними такі основні ознаки, як суб’єктивність виникнення і існування та залежність від зовнішніх негативних факторів. Їх поява здебільшого обумовлена внутрішніми сімейними проблемами. Проте і зовнішні фактори (несприятлива соціально-економічна ситуація в державі, безробіття тощо) часто стають каталізаторами негативних процесів в середині сім’ї. До таких причин відносять позашлюбне народження дитини, відмову від новонароджених немовлят, погані матеріальні та житлові умови, помилки у вихованні, жорстокість і знуцання з боку батьків, поширення алкоголізму, наркоманії, ув’язнення батьків, а також неповну сім’ю, стан морально-психологічного клімату тощо.

Деякі автори (В. Брутман, О. Коваленко, І. Осіпова, Л. Філіпова) виділяють такі причини соціального сирітства: морально-етичні (асоціальний спосіб життя батьків, різні види залежності, примушення дітей до жебракування, злочинні діяння батьків, різноманітні форми насильства, спрямованого на дітей); психологічні (суб'єктивні) – раннє або позашлюбне материнство; дисфункційність сім'ї (неповна, новоутворена, багатодітна, сім'я інвалідів), нездорова емоційна атмосфера в сім'ї, конфліктність її членів; медичні – наявність хвороб у батьків, що унеможливають виконання батьківських обов'язків [3; 5; 14].

Відстежити всі можливі причини відмови від дитини важко, оскільки вони є надто різними. Скажімо, у багатьох випадках відмова матері від новонародженої дитини у заявах на ім'я головного лікаря пояснюється “поганим матеріальним станом” сім'ї породіллі. В останні роки ця причина стає домінуючою і у багатьох випадках обумовлює відносно нове соціальне явище: батьки, виховуючи трьох-чотирьох дітей, відмовляються від виховання та утримання наступної народженої ними дитини.

Одним з актуальних і соціально значимих завдань, що стоять перед українською державою сьогодні, є пошук шляхів зниження соціального сирітства й підвищення ефективності його профілактики. Слід зазначити, що в 2012 р. служби у справах дітей ініціювали притягнення до відповідальності за порушення прав дітей 14 300 і попередили 33243 батьків. Зважаючи на ці цифри, бачимо, як гостро стоїть питання виявлення проблем у сім'ях, коли вони ще не набули загрозливого характеру. Адже надання допомоги сім'ям на ранньому етапі неблагополуччя найбільш ефективне, оскільки сім'я в цей період активно намагається шукати вихід, вмотивована на отримання допомоги, охоче йде на співпрацю. Тому центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді значна увага приділяється саме підтримці батьків, наданні їм необхідної допомоги з метою недопущення виникнення соціального сирітства.

За даними Міністерства соціальної політики України, протягом 2012 р. центрами соціальних служб для сім'ї, дітей та молоді було охоплено соціальним супроводом 22 524 сім'ї, в яких виховувалося 48 067 дітей. У ході здійснення соціального супроводу центрам удалося запобігти соціальному сирітству в 1 630 сім'ях, що складає 11 % від загальної кількості сімей, знятих із соціального супроводу (у 2012 р. – 1 804 сім'ї та 11 % відповідно), у т.ч. в 1 273 сім'ях попереджено ризик вилучення дитини, а до 357 сімей повернуто дитину з державних закладів утримання (в 2012 р. – у 1 388 сім'ях та до 416 сімей відповідно). З огляду на вищезазначене актуальним залишається питання забезпечення ефективності діяльності суб'єктів соціальної роботи щодо раннього виявлення сімей, які опинилися у складних життєвих обставинах, надання їм соціальних послуг, попередження вилучення дитини із сім'ї, зокрема розроблення комплексних соціальних послуг для цієї категорії сімей та впровадження нових технологій соціальної роботи з ними.

Вирішення практичних питань соціального захисту дітей та організація роботи із запобігання дитячій бездоглядності, координацію зусиль центральних і

місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності до 2011 р. здійснювало Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту, а також служби у справах дітей (Закон України "Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо органів і служб у справах неповнолітніх та спеціальних установ для неповнолітніх" від 07.02.2007 р. № 609-V). Проте в ході останніх соціально-політичних подій в Україні, виникла необхідність реформування структури та діяльності органів влади, що займаються вирішенням питань соціального захисту дітей.

Поширення соціального сирітства в Україні обумовлене низкою причин, що носять як об'єктивний так і суб'єктивний характер. До об'єктивних належать причини, що пов'язані з соціально-політичною та соціально-економічною ситуацією в сучасній Україні. До суб'єктивних - криза інституту сім'ї, яка проявляється в зменшенні віку вступу шлюб, зростання числа розлучень і неповних родин, трудова міграція. Тому першорядне завдання державної молодіжної політики по запобіганню сирітства в Україні є підтримка й зміцнення статусу соціально-здоровішої родини та вирішення її соціально-економічних проблем. У зв'язку із чим, актуальними є розробка й впровадження заходів, що пропагують цінності родини, підвищення компетентності в питаннях виховання дітей, підвищення поінформованості населення про діяльність служб допомоги родині та дітям.

#### Література:

1. *Артюшкіна Л. М.* Сирітство в Україні як соціально педагогічна проблема (соціально-правовий аспект) / Л. М. Артюшкіна, А. О. Полянничко. – Суми : Сум ДПУ, 2002. – 268 с.
2. *Вейланде Л. В.* Підготовка студентів університету до роботи з підлітками девіантної поведінки : автореф. дис. ... к.пед.н. : 13.00.04 "Теорія і методика професійної освіти" / Л. В. Вейланде. – Одеса, 2005. – 19 с.
3. *Коваленко О. О.* Соціальне сирітство як соціокультурний феномен : дис. .... к.соціол.н. : 22.00.03 / О. О. Коваленко ; НАН України ; Ін-т соціології. – К., 2006. – 212 с.
4. *Лукашевич М. П.* Теорія і методи соціальної роботи : навч. посіб. для вузів / М. П. Лукашевич, І. І. Мигович. – 2-е вид., доп. і випр. – К. : МАУП, 2003. – 168 с.
5. *Осипова И. И.* Социальное сиротство: теоретический анализ и практика преодоления / И. И. Осипова. – Н. Новгород : НИСОЦ, 2009. – 208 с.
6. *Оржиховська В. М.* Дитяча бездоглядність та безпритульність: історія, проблеми, пошуки : навч. посіб. / В. М. Оржиховська, В. Є. Виноградова-Бондаренко. – К. : Логос, 2004. – 178 с.
7. *Правове положення неповнолітніх в Україні : зб. норматив. актів / уклад. В. Л. Кройтор, В. Ю. Євко.* – Х. : Еспада, 2002. – 576 с.

8. Сіротченко Т. А. Демографічна політика та соціальне сирітство: аналіз та прогноз сучасної ситуації / [Т. А. Сіротченко, О. М. Гетта, А. О. Бобришева, О. А. Топоркова] // Здоровье ребенка. – 2011. – № 3 (30).

9. Соціальна робота: короткий енциклопедичний словник // Соціальна робота : в 5 кн. – К. : ДЦСМ, 2002. – Кн. 4. – 536 с.

10. Соціальне сирітство в Україні: експертна оцінка та аналіз існуючої в Україні системи утримання та виховання дітей, позбавлених батьківського піклування / [Л. С. Волинець, Н. М. Комарова, О. Г. Антонова-Турченко та ін.]. – К. : ДЦСМ, 1998. – 120 с.

11. Соціальний захист у зарубіжних країнах [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pilga.in>.

12. Социальная педагогика : курс лекций / под общ. ред. М. А. Галагузовой. – М. : Гуманит. изд. центр ВЛАДОС, 2000. – 416 с.

13. Терновець О. М. Соціальне сирітство як предмет міждисциплінарного дослідження / О. М. Терновець // Вісник ЛНУ імені Тараса Шевченка. – 2012. – № 5 (240). – Ч. I. – С. 61.

14. Филиппова Л. Н. Социальное сиротство в современном Российском обществе (социально-философский анализ) : автореф. / Л. Н. Филиппова. – Ростов-н/Д., 2004.

*Надійшла до редколегії 02.06.2014 р.*

УДК 329.78

*П. М. РОССОХАТСЬКИЙ*

### **ОСНОВНІ МЕХАНІЗМИ ФОРМУВАННЯ СТРУКТУРИ ДЕРЖАВНОЇ МОЛОДІЖНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ**

*Проаналізовано соціальний портрет молоді, нормативно-правове забезпечення державної молодіжної політики, виховні концепції, основні досягнення та проблеми щодо запровадження сучасної виховної концепції в роботі з молоддю, залучення молоді до процесу реалізації молодіжної політики.*

**Ключові слова:** молодь, реалізація молодіжної політики, модель державної молодіжної політики.

*The article analyzes the social portrait of the young, regulatory and legal framework for state youth policy, educational concepts, main achievements and problems of the introduction of modern educational concepts in youth work, youth involvement in the implementation of youth policy.*

**Key words:** youth, public youth policy realizing, model of public youth policy

Питання молоді завжди були актуальними для держави і суспільства. Вона поєднувала в собі освоєний попередніми поколіннями досягнутий рівень розвитку суспільства і держави і виражалася в такому: по-перше, сприйняття життя даного суспільства і функціонування даної держави; по-друге, нові внески молодого покоління в суспільний розвиток і діяльність держави; по-третє, в якій мірі молодь стає чинником розвитку або фактором, що утруднює розвиток суспільства і держави. Початок роботи над розробкою і втіленням нової, цілісної молодіжної політики наприкінці ХХ ст. став можливим як складова всього процесу оновлення українського суспільства завдяки усвідомленню такої істини: молоді як соціальній групі населення, що реально діяла вже на той час, не лише належить майбутнє – від неї багато в чому залежить сьогодення, його реформування та оновлення.

Проблемам реалізації державної молодіжної політики, її соціальному, правовому, управлінському аспекту присвячена значна кількість наукових праць вітчизняних і зарубіжних учених [2; 3; 4]. Ці дослідження є значним внеском у теорію, методологію та практику реалізації державної молодіжної політики в Україні.

Метою статті є аналіз основних механізмів структури державної молодіжної політики України.

Невід'ємною складовою та важливим механізмом розбудови України як соціальної держави, формування громадянського суспільства виступає державна молодіжна політика, яка в Україні є пріоритетним і специфічним напрямом діяльності держави і здійснюється: в інтересах молодої людини, суспільства, держави; з урахуванням можливостей України, її економічного, соціального, історичного, культурного розвитку і світового досвіду державної підтримки молоді. Це системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, що здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах і ставить за мету створення соціально-економічних, політичних, організаційних, правових умов і гарантій для життєвого самовизначення, інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її творчого потенціалу як у власних інтересах, так і в інтересах України. Українська держава поставила за мету створити такі системні умови, які всебічно й широко сприятимуть розв'язанню всіх проблем молодого покоління.

З огляду на це, під державним управлінням молодіжною політикою розуміємо систематичний і спеціально організований вплив суб'єкта державного управління на об'єкт, у першу чергу молодь, з метою організації ефективного, цілеспрямованого функціонування й розвитку системи роботи з молоддю, відповідно до мети та завдань цієї політики. 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 вдосконалювання держави, підвищення рівня життя

його населення. Це вимагає формування базових умов, які дозволять планомірно підготувати основу для кожного наступного етапу перетворень [4, с. 47].

Досвід останніх десятиліть переконливо доводить, що політичних і економічних успіхів сягають саме ті держави, які приділяють підвищену увагу молоді, що стійкий розвиток демонструють саме ті суспільства, які переглянули систему традиційних поглядів на нові покоління, на систему взаємин між поколіннями і на їх значення для політичного і соціально-економічного розвитку. У Декларації “Про загальні засади державної молодіжної політики в Україні” (1992 р.), першому документі, який започаткував державну молодіжну політику в Україні, визначено, що це – системна діяльність держави у відносинах з особистістю, молоддю, молодіжним рухом, яка здійснюється в законодавчій, виконавчій, судовій сферах. Усього ж за роки незалежності України прийнято понад 700 законів України та близько 800 підзаконних нормативно-правових актів, які тією чи іншою мірою спрямовані на вирішення молодіжних проблем [5, с. 168]. Молодь не є системою, яка саморозвивається, її життя обумовлена існуючими соціально-економічними і політичними умовами. Молода людина відповідно до цього несе в собі минуле, сьогодення і майбутнє. Особливо гостро проблеми молоді проявляються під час переломів, зміни спрямованості і темпів соціального розвитку, зміни суспільного і державного устрою. За цих умов найбільш гостро виявляються зміни в характері поколінної взаємодії, у змісті внутрішньосімейних, внутрішньогрупових відносин, в суті норм, що регулюють ціннісні орієнтації, життєві плани, поведінку молодих людей. По-новому постають питання виховання, соціалізації, становлення і розвитку молодого покоління. Необхідність особливої державної політики щодо молоді визначається специфікою її положення в суспільстві. Молодь недостатньо розуміти в традиційному сенсі, тільки в якості майбутнього суспільства. Її необхідно оцінювати як органічну частину сучасного суспільства, що несе особливу, незамінну іншими соціальними групами, функцію відповідальності за збереження і розвиток нашої країни, за спадкоємність її історії та культури, життя старших і відтворення наступних поколінь, і в результаті – за виживання народів як культурно-історичних спільнот. Молодь має свої особливі функції в суспільстві, ніякою іншою соціально-демографічною групою не заміщують і не реалізовані. Молодь успадковує досягнутий рівень розвитку суспільства і в силу свого специфічного становища потребує присвоєння собі духовних і матеріальних благ, накопичених у суспільстві у вигляді освіти, житла, культурних, спортивних споруд тощо. Вона відразу сприймає як даність нове, вироблене попередниками в науці, техніці та виробництві, в освіті та культурі, літературі та мистецтві, в усіх сферах життєдіяльності людини. Її життєвий старт знаходиться на більш високому рівні, ніж був у сучасних для неї дорослих і літніх. Разом з тим, молодь тільки вступає в трудове та суспільне життя, вона ще не повністю включена, менш інтегрована в існуючі соціально-економічні, ідейно-політичні, сімейно-побутові процеси. Їй легше сприймати переломні епохи, але саме вони

не дозволяють їй відчути всю повноту суспільних взаємодій і обмежують її потенціал. Молодь виступає головним суб'єктом освіти сім'ї та демографічних процесів. Це створює можливості для вибору темпу і спрямованості входження молоді до державного та суспільного життя. Саме ця обставина є основою її інноваційної діяльності, її творчого внеску в розвиток суспільства. Умовами формування відповідальності молоді за майбутнє держави є: розширення демократичної участі молоді в розвитку суспільства; викорінення злиднів і значного соціально-економічної нерівності; розширення прав дітей і молодих громадян у політичній та економічній сферах та забезпечення їх представництва на всіх рівнях прийняття рішень, надання підтримки інформаційного забезпечення, більшої наочності та звітності в питаннях управління, а також при прийнятті рішень з економічних і соціальних питань.

Державна молодіжна політика покликана забезпечити: стратегічну спадкоємність поколінь, збереження і розвиток національної культури, виховання в молоді дбайливого ставлення до історичної та культурної спадщини народів України. Державна молодіжна політика в Україні здійснюється з метою: створення правових, соціально-економічних умов вибору молодими громадянами свого життєвого шляху, здійснення висунутих ними програм (проектів) у сфері державної молодіжної політики в Україні, соціального становлення, самореалізації та участі молодих громадян у громадській діяльності; виховання та освіти молоді, захисту її прав і законних інтересів; реалізації суспільно значимих ініціатив, суспільно корисної діяльності молоді, молодіжних, дитячих громадських об'єднань; сприяння соціальному, культурному, духовному і фізичному розвитку молоді; недопущення дискримінації молодих громадян за мотивами віку; створення умов для більш повного включення молоді в соціально-економічне, політичне і культурне життя суспільства, розширення можливостей молоді людини у виборі свого життєвого шляху, досягненні особистого успіху; реалізації інноваційного потенціалу молоді в інтересах суспільного розвитку і розвитку самої молоді.

Цілі державної молодіжної політики реалізуються на всіх рівнях державної влади та управління України через Міністерство молоді і спорту України, в положенні якого констатовано, що воно є “головним органом у системі центральних органів виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у молодіжній сфері”. Аналізуючи дане положення, треба зазначити, що воно виконує такі задачі:

- визначає перспективи та пріоритетні напрями розвитку молодіжної сфери;
- забезпечує нормативно-правове регулювання в молодіжній сфері;
- узагальнює практику застосування законодавства з питань, що належать до його компетенції, розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавчих актів, актів Президента України, Кабінету Міністрів України;
- погоджує проекти законів, інших актів законодавства, які надходять на погодження від інших центральних органів виконавчої влади, готує в межах своїх

повноважень висновки і пропозиції до проектів законів, інших актів законодавства, які подаються на розгляд Кабінету Міністрів України, та проектів законів, внесених на розгляд Верховної Ради України іншими суб'єктами права законодавчої ініціативи;

– провадить у встановленому порядку міжнародну діяльність у молодіжній сфері;

– вживає заходів щодо популяризації та утвердження здорового способу життя молоді, організації її змістовного дозвілля, проводить інформаційно-просвітницьку роботу з протидії поширенню в молодіжному середовищі соціально небезпечних захворювань;

– надає в установленому порядку державну підтримку молодіжним і дитячим громадським об'єднанням для виконання загальнодержавних програм і заходів стосовно дітей та молоді згідно з переліком, затвердженим Кабінетом Міністрів України.

В Україні впродовж років незалежності було закладено базу державної молодіжної політики, яка, незважаючи на суперечливість оцінок її результатів, усе ж наблизила країну до сучасних надбань світового розвитку. На це й націлена Стратегія державної молодіжної політики до 2020 р. (далі – Стратегія) [4, с. 47]. Стратегія враховує реальні інтереси і потреби молоді і суспільства, необхідність соціалізації, соціальної стратифікації та реального включення молоді в усі соціально-економічні, політичні, духовні та інші процеси з метою забезпечення наступності та спадковості поколінь в українському суспільстві, посилення участі молоді у розбудові демократичної, суверенної України. Стратегія розроблена з урахуванням практичного досвіду роботи центральних та місцевих органів влади та базується на сучасних теоретичних уявленнях про молодіжну політику, на аналізі вітчизняного та міжнародного досвіду.

Таким чином, державна молодіжна політика здійснюється в Україні з урахуванням соціально-економічного розвитку країни та на базі таких принципів:

– принцип участі: суб'єктом розробки і практичної реалізації державної молодіжної політики є перш за все держава, але діяти вона має в тісній співпраці з молодими громадянами, їх організаціями та об'єднаннями, максимально впроваджуючи підхід “молоді-молодим”;

– принцип гарантій: держава надає молоді необхідний мінімум соціальних послуг щодо освіти, професійної підготовки і працевлаштування, фізичного і духовного розвитку;

– принцип соціальної компенсації: забезпечується правовий і соціальний захист саме тих молодих людей, що за станом здоров'я та іншими обставинами не спроможні подбати про себе;

– принцип рівності та доступності: молодь має право на рівний доступ до відповідних і необхідних програм та послуг незалежно від статі, місця проживання, соціального, культурного, економічного чинників.



Тому державна молодіжна політика розглядається як один з провідних чинників вирішення стратегічних завдань у сфері забезпечення конкурентоспроможності України, становлення громадянського суспільства, забезпечення гідних умов життя громадян

Література:

1. Про внесення змін до деяких законів України щодо молодіжних та дитячих громадських організацій : Закон України // ВВР України. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – № 50. – С. 501.
2. *Калінічева Г. І.* Конституційно-правові засади формування соціальної держави в сучасній Україні / Г. І. Калінічева // Особливості соціальної молодіжної політики в Україні та ФРН на сучасному етапі : наук. зб. – К. : МАУП, 2004. – С. 53.
3. *Карнаух А.* Молодіжна політика: проблеми та перспектива / А. Карнаух // Віче. – 2007. – № 18. – С. 47.
4. *Метьолкіна Н. Б.* Удосконалення механізмів формування та реалізації державної молодіжної політики в Україні / Н. Б. Метьолкіна : матеріали міжнар. наук.-практ. конф. “Державна молодіжна політика: регіональний аспект, (Харків, 23-24 квітня 2008 р.). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – С. 33–36.
5. *Савченко Б. Г.* Орієнтири для формування державної молодіжної політики в Україні / Б. Г. Савченко, Н. Б. Метьолкіна // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1 (13). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2006. – С. 167–174.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

УДК 351.711

*С. І. СИСОЄВА*

**ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
КОНКУРЕНТОСПРОМОЖНОСТІ РЕГІОНІВ УКРАЇНИ  
В ГАЛУЗІ ТУРИЗМУ**

*Проаналізовано механізми вдосконалення державної політики розвитку рекреаційного туризму на прикладі Карпатського регіону. Визначено напрями перспективного розвитку системи державного регулювання сфери туризму в Карпатському регіоні, забезпечення населення України якісними умовами відпочинку. У результаті аналізу існуючих природних ресурсів, матеріально-технічної бази і рекреаційної інфраструктури виявлено наявність чинників перспективності і економічної доцільності розвитку рекреаційної сфери 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. Directions term development of state regulation of tourism in the Carpathian region, Ukraine provide the population with qualitative conditions of rest. An analysis of existing natural resources, material and technical resources and recreational infrastructure revealed the presence of factors perspective and feasibility of recreational areas in the Carpathian region.*

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

У сучасних умовах функціонування світового ринку характеризується інтенсивним розвитком усіх його складових. Одним із найважливіших, динамічно зростаючих напрямів, що входять до його структури, є сфера послуг. Її значення у світовому масштабі постійно зростає. Це пов'язано з підвищенням впливу останньої на розвиток міжнародних зв'язків, похваленням економічного стану країн та окремих регіонів, можливістю поповнення валютних надходжень країн світу. Аналізуючи перспективи розвитку туристичної індустрії в Україні на наступні десять років, перш за все, необхідно підкреслити, що сучасний туризм – це та сфера економіки і життєдіяльності суспільства в цілому, яка в тій чи іншій мірі інтегрує практично всі галузі. Саме це і визначає одне з перших місць, яке займає туризм у світовій економіці. Саме цей фактор повинен стати головним у формуванні нового державного підходу до туризму як тієї галузі, пріоритетний розвиток якої може позитивно вплинути на економічний і соціальний стан країни в цілому, стимулювати низку важливих галузей економіки, сприяти зміцненню нового позитивного іміджу України на світовій арені.

Проблеми розвитку рекреаційного туризму вже кілька десятиліть перебувають у центрі уваги науковців. Аналіз наукових джерел з проблематики державного управління окремими сферами суспільного життя в Україні, державного регулювання економіко-господарської діяльності, в тому числі й галузі туризму, свідчить, що українським ученим тут належить вагомий теоретичний доробок. Цим питанням присвячено наукові праці Л. Савельєва [1], Т. Каченко [2], С. Хлопак [3], Л. Шульгіна [4].

Метою статті є аналіз державних механізмів забезпечення конкурентоспроможності регіонів України у галузі туризму.

Стратегічною метою розвитку туристичної індустрії в Україні можна визначити створення конкурентоспроможного на світовому ринку туристичного продукту, здатного максимально задовольнити туристичні потреби населення країни, забезпечити на цій основі комплексний розвиток територій та їх соціально-економічних інтересів при збереженні екологічної рівноваги та історико-культурного доквілля. Програма дій, зорієнтована на досягнення цієї мети, має бути синхронізованою із загальними темпами становлення ринкових механізмів і співвіднесною з політикою структурних реформ в економіці. Вона повинна також урахувати накопичений досвід розвитку туризму у світі, що створює

сприятливі умови доопрацювання та розроблення відповідної нормативно-правової бази туризму.

Нарощування темпів і підвищення ефективності роботи підприємств сфери туризму, становлення туристичної галузі як однієї з провідних галузей вітчизняної економіки стримується невирішеністю низки питань, розв'язання яких потребує державного регулювання та підтримки виконавчих органів влади. Одне із ключових питань, яке необхідно вирішити в найближчий час, – питання оптимізації взаємодії туризму і культури як на рівні центральних органів влади, так і на місцях. Культурна спадщина, музеї, театри в більшості країн світу є винятково важливим фактором залучення туристів, генерації міжнародних і локальних туристичних потоків. І в результаті цього клієнти отримують транспорт і громадське харчування, готелі, місцеву промисловість тощо. Координація стратегічного розвитку культурної сфери і туризму на місцях повинна привести до більш тісної співпраці місцевої влади і реального бізнесу у вирішенні конкретних завдань зі збереження культурної спадщини, впровадження в практику діяльності музеїв, національних заповідників передової менеджерської практики, орієнтації для роботи в ринкових вимірах і координації діяльності з суб'єктами туристичної індустрії.

Туризм є високоприбутковою галуззю народного господарства в багатьох країнах світу. Про це свідчать показники прибутковості туристичної галузі. Так, наприклад, в Іспанії туризм кожного року дає 17 млрд дол. США прибутку (що становить 30 % від щорічного експорту країни), в Італії – 11 %, а в Данії та Австрії – 8 %, відповідно [3, с. 345]. Зрозуміло, що на сьогодні показники економічної результативності українського туризму відрізняються певним чином від закордонних. Однак слід відзначити, що в деяких регіонах України туризм достатньо розвинутий як економічна галузь. Показовим у цьому плані, без сумніву, слід вважати Карпатський регіон, бо саме він на сьогодні займає друге місце в Україні за обсягом доходів від рекреаційної сфери (22 % від сумарного показника по Україні). Можна навести багато аргументів щодо важливості рекреаційної орієнтації перспективного розвитку українських регіонів, які представляють вагомий інтерес як туристичні регіони. Але одного стимулювання економічних процесів за даним напрямком недостатньо. Завжди існує потреба необхідно враховувати, що розвиток рекреації перспективних для розвитку туризму регіонів (у нашому випадку – це Карпати) необхідно розглядати в контексті структурної перебудови їх народно-господарчих комплексів, у стратегічних моделях яких туризм повинен стати домінуючою галуззю. Саме цей факт підтверджує актуальність розвитку туризму в Карпатському регіоні, прибутки від якого можуть бути значним доповненням державного бюджету України. На жаль, на сьогодні ймовірність “технологічного буму” в Україні є достатньо низькою, саме тому продуктивність праці та конкурентоспроможність вітчизняної продукції, а також послуг ще довго будуть залишатися низькими. Необхідно акцентувати нашу увагу і на тому аспекті, що зі зростанням обсягу промислового виробництва в регіоні буде загострятися екологічна ситуація. Така ситуація вимагає нестандартних рішень і дій при виборі пріоритетів у видах туризму в самому регіоні, розвиток яких забезпечив

би прогресивні зміни регіональної економіки, що, у свою чергу, зумовило би приток капіталу до галузі, що розвивається. Мова може йти і про іноземний капітал. Вважаємо за доцільне розглянути перспективу розвитку території Карпат з урахуванням оптимального використання природних, матеріально-технічних, трудових та інтелектуальних ресурсів, а також економічного, наукового та технічного потенціалу регіону. При цьому необхідно також акцентувати увагу на його історичних і географічних особливостях. Аналіз географічних, природних, історичних та економічних умов свідчить про те, що Карпатський регіон має унікальну можливість стати територією, на якій розумна економічна політика зможе успішно поєднувати регіональні, державні та міжнародні інтереси країни. Якщо виходити з того факту, що Карпати вважають географічним центром Європи, який має унікальну екосистему, то при формуванні політики розвитку регіону необхідно використовувати всі його геополітичні переваги. Важливо при цьому враховувати потребу у збереженні економічного феномену території, тобто майбутня туристична модель Карпат повинна мати низку економічних переваг, бути сумісною з прилеглими територіями сусідніх країн [1, с. 89].

Вважаємо за доцільне виділити головні принципи побудови туристичної моделі розвитку Карпатського регіону (рисунок). При цьому досягнення поставленої цілі зумовлює, насамперед, поетапну реалізацію першочергових задач. Разом із вирішенням нормативно-правових задач на найближчий період головними пріоритетами Карпатського регіону повинні стати галузі, які сприяють підйому рівня туристичного господарства. Вирішення проблеми підвищення урожайності сільськогосподарських культур і продуктивності тваринництва надзвичайно актуальне в контексті забезпечення своєю продукцією не тільки місцевого населення, але й контингенту відпочиваючих.

На сьогодні важливу економічну роль у регіоні відіграє лісопромисловий комплекс, який спеціалізується на виготовленні продукції, що має попит серед населення та забезпечує потреби туристичної галузі. Важливим моментом у розвитку матеріально-технічної бази регіону може бути більш ефективна співпраця легкої промисловості, яка випускає різні види тканин та виробів, з рекреаційною сферою. “Конверсія” машинобудівного комплексу на побутові потреби місцевого населення та потреби регіонального туризму дозволить рекреаційній системі бути більш “мобільною” [4, с. 408]. Помірний та по можливості екологічний розвиток у регіоні будівельних матеріалів повинен базуватися на регіональній базі будівельних матеріалів, яка, в свою чергу, має власну сировинну базу. Важливим елементом побудови механізму конкурентоспроможності регіону є активний розвиток та удосконалення невиробничої галузі, особливо у гірській частині регіону. Запорукою успішного розвитку цієї галузі вважаємо дотримання норм охорони навколишнього середовища, збереження та відновлення історико-культурної спадщини. Саме створення необхідних для розвитку цих галузей умов забезпечить підйом його соціально-економічного рівня, який повинен визначатися потребами та інтересами регіону, суб'єктів господарювання, які розміщено саме в цьому регіоні, а також інтересами та потребами місцевого населення.

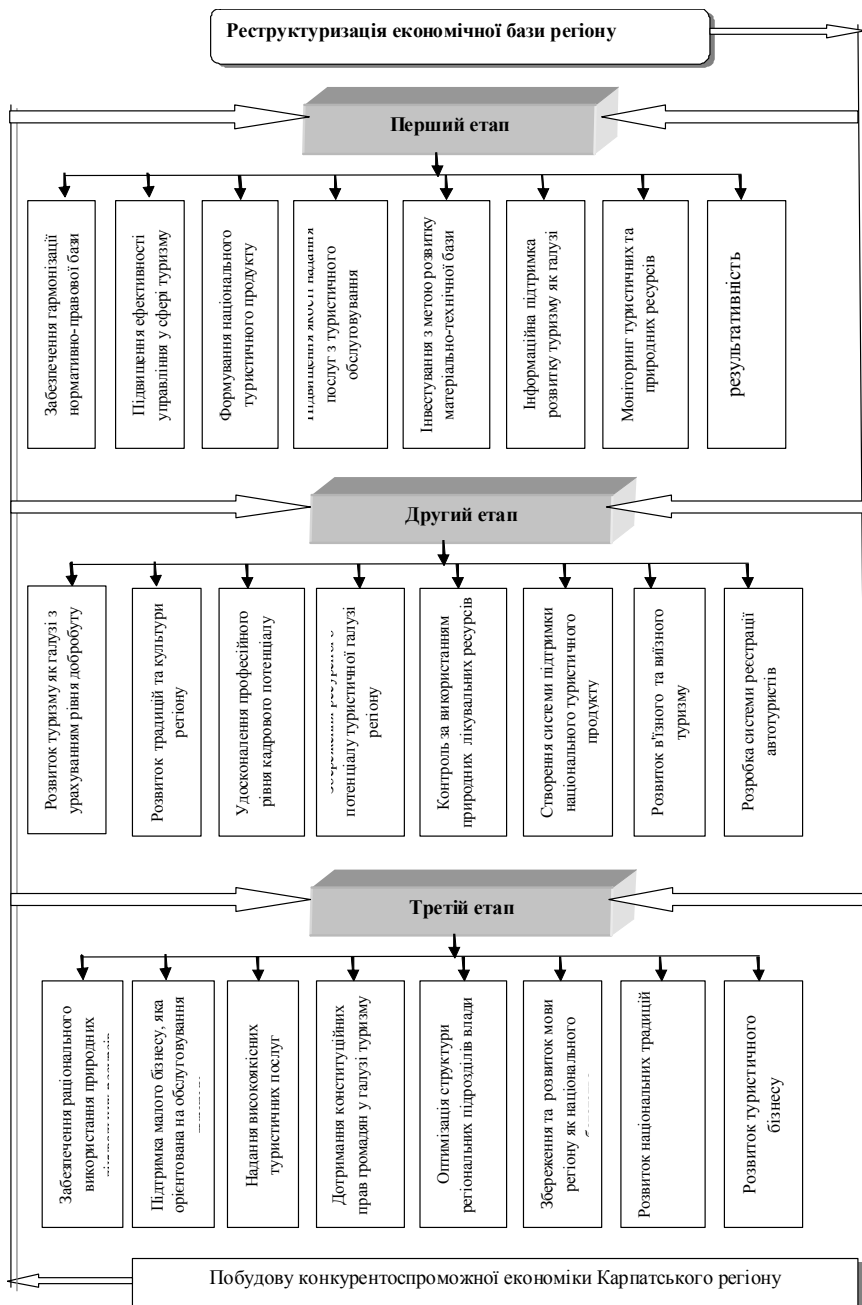


Рисунок. Реструктуризація економічної бази регіону

Таким чином, формування та реалізація організаційно-управлінського механізму управління розвитком туристичних регіонів країни дозволить забезпечити конкурентоспроможність туристичної галузі при раціональному використанні обсягів ресурсів і максимізації кінцевого результату. На сучасному етапі розвитку виробничих сил торгівля послугами, особливо продаж туристичних послуг, стала невід’ємною частиною економіки. Необхідно визначити, що туризм не є товаром першої життєвої необхідності. Він стає потребою людини тільки за умов певного рівня доходів, що, у свою чергу, зумовлено певним рівнем доходів суспільства в цілому. Держава ставить за мету розвиток туристичної індустрії, щоб забезпечити потреби громадян при здійсненні подорожей. Одночасне формування туристичної індустрії повинне бути орієнтоване на створення нових робочих місць, збільшення доходів держави і українських громадян, збереження об’єктів туристичного показу, раціональне використання природної, історичної, культурної спадщини, зміцнення міжнародних контактів.

#### Література:

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

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

## НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 352:322

О. В. РЕШЕВЕЦЬ, А. О. СОЛОДКА

### ФОРМУВАННЯ ПОНЯТТЯ “МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ” ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ КОНТИНЕНТАЛЬНОЇ МОДЕЛІ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

*Розглянуто історичний аспект виникнення місцевого самоврядування як явища. Наведено визначення поняття “місцевого самоврядування”. Охарактеризовано континентальну модель місцевого самоврядування, а також визначено поняття “місцевого самоврядування” через призму континентальної моделі.*

**Ключові слова:** самоврядування, місцеве самоврядування, Магдебурзьке право, континентальна модель.

*The article deals with the historical aspect of the emergence of local government, as a phenomenon, prompting the definition of “local government”, defines what a continental model of local government, its main features and principles, defined understanding the term “local government” in the European context.*

**Key words:** government, local government, Magdeburg law, continental model.

Ефективність використання міжнародного досвіду в Україні залежить від того, наскільки його вдасться правильно зрозуміти. Тому вкрай важливим є розуміння базових понять для всіх рівнів влади та громади в цілому. Через труднощі перекладу є об’єктивним, однозначним та зрозумілим тлумачення поняття “місцеве самоврядування”.

Проблематика питань місцевого самоврядування в галузі науки державного управління сьогодні активно досліджується та є досить ґрунтовними. Актуальність даного дослідження знайшло своє відображення у працях таких учених, як: В. Ачкасова [3], О. Батанов [1], Р. Вольфович [4], В. Кампо [8], В. Кравченко [1], П. Любченко [10], В. Мамонова [11], М. Пухтинський [13], О. Рубинська [14], С. Серьогін [5] та ін.

Віддаючи належне теоретичному доробку вітчизняних дослідників в окресленому напрямку, слід відзначити, що питання дефініції “місцевого самоврядування” через призму континентальної моделі місцевого самоврядування ще не знайшло всебічного наукового обґрунтування в науці державного управління.

Метою роботи є дефініція “місцевого самоврядування” через призму континентальної моделі місцевого самоврядування.

Виникнення місцевого самоврядування пов’язують зі зростанням міст, яке розпочалося в Західній Європі в XI ст. і тривало впродовж кількох століть. Однією з причин розвитку міст було відродження європейської торгівлі, тож, як наслідок, ринки, які виникали навколо феодального замку чи єпископського палацу, ставали ядром нових міст. Сюди прибувало надлишкове сільське населення, яке ставало ремісниками і переробляло продукцію сільського господарства. Розвитку міст сприяло те, що в них не було феодальної залежності, на відміну від сіл.

Більшість європейських міст виникла внаслідок правового акту – хартії вольностей – тобто вони не виникали стихійно, а були засновані. Хартія вольностей визначала права громадян і, зокрема, широке право самоврядування.

Правове оформлення місцевого самоврядування тісно пов’язане із поняттям Магдебурзького права. Саме в німецькому місті Магдебург у 1188 р. архієпископ Віхман жалував мешканцям міста грамоту, де йшлося про існування і проведення в місті бурдингу – загальноміського сходу [6, с. 156]. Надання місту Магдебурзького права означало відміну дії звичаєвих норм, виведення міста з-під юрисдикції місцевої адміністрації (намісників, воєвод тощо) і запровадження міського самоврядування з виборною адміністрацією та виборним судом. Упродовж XII-XIV ст. норми Магдебурзького права були прийняті в 80 містах Центральної і Східної Європи, включно українських.

Власне поняття “самоврядування” почало використовуватися в період Великої французької революції, щоб відобразити факт самостійності общин (громад) стосовно держави. Виникнення терміна пов’язане з міністром Пруссії бароном фон Штейном (1757 – 1831 рр.), який вбачав у самоврядуванні більше, ніж просто форму участі громадян в управлінні справами держави на місцевому рівні, а насамперед спільноти людей, які в частині своїх справ є незалежними від держави. У науковий обіг поняття “міське самоврядування” було введено в XIX ст. німецьким ученим Рудольфом Гнейстом для позначення такого управління на місцях, при якому територіальні громади, що історично склалися, були наділені правом самостійно (в межах законів) вирішувати місцеві справи [16, с. 12].

Західні вчені Г. Холіс і К. Плоккер розуміють під поняттям “міське самоврядування” право демократичної автономної одиниці субнаціонального рівня управління регулювати значну частину проблем громадськості в її інтересах [19].

У сучасній системі науки державного управління поняття “міське самоврядування” визначається як право та спроможність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення під свою відповідальність або відповідальність створених нею органів [6, с. 187].

Сучасним міжнародно-правовим документом, що найбільше повно викладає поняття й принципи місцевого самоврядування, звичайно вважають Європейську хартію про міське самоврядування 1985 р. Відповідно до офіційної версії Хартії, міське самоврядування розуміє право і спроможність органів місцевого



самоврядування в межах закону здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою суспільних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення. Це право здійснюється радами або зборами, члени яких вільно обираються таємним голосуванням на основі прямого, рівного, загального виборчого права і які можуть мати підзвітні їм виконавчі органи. Це положення ніяким чином не заважає використанню зборів громадян, референдумів або будь-якої іншої форми прямої участі громадян, якщо це дозволяється законом [7].

Відповідно до Європейської хартії визначено, що:

- принцип місцевого самоврядування має бути визнаний у законодавстві і, за можливістю, в Конституції країни;
- право місцевого самоврядування здійснюється радами або зборами, що складаються з членів, обраних шляхом вільного, таємного, рівного, прямого і загального голосування;
- ради чи збори можуть мати підзвітні їм виконавчі органи [7].

Визначення, викладені в Європейській хартії, підкреслюють декілька важливих аспектів організації місцевого самоврядування – мова йде про діяльність під свою відповідальність та самостійність. Тобто тягар наслідків за рішення, прийняті в межах питань, прийнятих до свого ведення, лягає повною мірою на місцеве самоврядування. А під самостійністю місцевого самоврядування треба розуміти право населення муніципального утворення безпосередньо або через своїх представників відповідно до діючих законів без втручання яких-небудь інших владних структур визначати коло питань, прийнятих до свого ведення, і вирішувати їх.

У більшості країн світу (континентальній Європі, франкомовній Африці, Латинській Америці, Близькому Сході) поширилась континентальна (французька) модель місцевого самоврядування. Вона базується на поєднанні державного управління на місцях і місцевого самоуправління. Ця модель також характеризується певною підпорядкованістю нижчих ланок вищим.

Дана модель має декілька підвидів:

- на всіх рівнях, окрім низового, діють виборні органи територіальної громади і органи, що представляють державну владу на місцях, які здійснюють контрольну функцію. На низовому рівні діють лише органи первинної територіальної освіти (Франція, Італія);
- органи місцевого самоврядування в “природних” адміністративно-територіальних одиницях створюються лише на низовому рівні, на регіональному ж рівні (у “штучних” адміністративно-територіальних одиницях) створюються місцеві державні адміністрації загальної компетенції. Існує також такий варіант даного підвиду, коли виборні органи місцевого самоврядування діють і на регіональному рівні, лише як представницькі органи територіальних громад (Польща, Болгарія, Туреччина, Фінляндія) [15].

Вона заснована на поєднанні, з одного боку, виборності всіх представницьких та виконавчих органів на первинному рівні самоврядування (у громадах, комунах); а з іншого – призначення з “центру” на місця повноважних

представників державної влади (комісарів, префектів тощо) на регіональному рівні. На цих осіб покладається здійснення контрольної функції щодо дотримання законності органами місцевого самоврядування нижчого адміністративно-територіального рівня, санкціонування рішень муніципальних представницьких органів, а також виконання інших функцій загальнодержавного характеру. Таким чином, адміністративна, організаційна та фінансова автономія місцевого самоврядування хоча й існує, але значно обмежена і перебуває під контролем державних органів [18, с. 128].

Дана модель забезпечує більшу централізацію системи управління. Проте в останні роки можна спостерігати пом'якшення адміністративної опіки з боку держави. Так, у Франції прийняття в 1982 р. закону “Про права і свободи комун, департаментів та регіонів” заклало правовий базис муніципальної реформи, яка була покликана вирішити проблему більш органічного поєднання повноважень центральних органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Найважливіше положення закону – скасування адміністративного контролю, який позбавляв місцеві представницькі органи можливості вільної ініціативи у вирішенні питань місцевого значення. Урядовий контроль збережений, але тепер він стосується вже прийнятих органами місцевого самоврядування рішень, їх відповідності актам вищих органів державної влади. У разі виявлення невідповідності таких рішень актам законодавства питання розглядається в порядку адміністративного судочинства. У фінансовій сфері контроль також був пом'якшений і переданий до відання спеціально утвореної регіональної палати рахунків [3].

Моделі місцевого самоврядування відрізняються ставленням останнього до держави. Це відмінність, природно, накладає відбиток і на визначення поняття місцевого самоврядування. З одного боку, коли місцеве самоврядування має повну автономію й не задіяне на виконання державних функцій (англосаксонська модель), а з іншого – коли воно є залежним від органів державної влади та разом з ними здійснює державні функції й завдання місцевого значення (європейська континентальна модель) [9, с. 36].

У державах континентальної Європи склалася система місцевого самоврядування, характерною рисою якої є “вилучення” з громад сформованої в них публічної влади (позбавлення права нормотворчості, перетворення місцевої юрисдикції у функцію винятково державної влади, наявність опіки з боку урядових чиновників тощо). Ця система поширилася завдяки колоніальній експансії Франції та Німеччини. Але в рамках даної системи місцевого самоврядування муніципалітети відіграють велику роль у політичному житті держави, у вирішенні проблем адміністративно-правового характеру в межах відповідних територіальних утворень.

Континентальна модель побудована на основі державної теорії самоврядування, сутність якої в тому, що органи місцевого самоврядування є органами державного управління, а їх компетенція – не є особливою

самобутньою, природною, а цілком і повністю створюється й регулюється державою [17, с. 34]. Вона є результатом тривалої еволюції римської системи організації влади на місцях і характеризується такими основними чинниками:

- більш високим (порівняно з англо-американською моделлю) ступенем централізації управління, наявністю органів місцевого управління з вертикальною підпорядкованістю;

- повноваження місцевого самоврядування визначаються згідно з негативним принципом правового регулювання (органам місцевого самоврядування дозволяється робити все, що не заборонено законом) [6, с. 215].

Суттю європейської континентальної моделі вважається, що державна влада нерозривно пов'язана з місцевим самоврядуванням наявністю загальних функцій, сполученням загальнодержавних і місцевих інтересів у вирішенні завдань місцевого значення, досягненням єдиної мети – поліпшення добробуту громадян.

Місцеве самоврядування здійснюється шляхом управління. Виходить у наявності сукупність управлінських відносин, які виступають як категорія, що гарантує зв'язок і взаємодія базису та надбудови, керованої й керуючої систем. Варто підкреслити, що в даному визначенні поняття місцевого самоврядування відбиті й основні його ознаки:

- це різновид публічної влади, що встановлена органами державної влади в законах. Отже, введення місцевого самоврядування в суспільстві залежить від органів державної влади, які приймають закони. Діюча природа місцевого самоврядування полягає в тому, що воно є, з одного боку, аналогом центрального уряду, а з іншого – формою народовладдя, що забезпечує реалізацію прав громадян на місцеве самоврядування, а місцевому населенню – можливість перетворення своєї волі в публічну владу;

- наявність цієї публічної влади, закріпленої за громадянами в законі, дає їм можливість здійснювати управління значною частиною державних справ, реалізувати державні функції в межах відповідного муніципального утворення;

- межі владних повноважень громадян, органів місцевого самоврядування й посадових осіб місцевого самоврядування обмежуються територією муніципального утворення. Усі рішення, прийняті при реалізації різних форм здійснення місцевого самоврядування, діють тільки в межах муніципального утворення;

- публічна муніципальна влада належить жителям і здійснюється ними безпосередньо й через створювані ними органи місцевого самоврядування або посадових осіб місцевого самоврядування;

- влада ця встановлена законом і повинна здійснюватися в рамках закону. Тим самим підкреслюється, що місцеве самоврядування здійснюється на основі чинного закону, але не виходячи з доцільності або яких-небудь інших умов;

- місцеве самоврядування як різновид публічної влади має достатню матеріально-фінансову базу у вигляді муніципальної власності, місцевого бюджету, цінних паперів тощо. Ця влада приймає рішення й відповідає за свої дії своїм майном;

- сполучаються як місцеві, так і загальнодержавні інтереси при здійсненні місцевого самоврядування [12].

У конституціях сучасних європейських і деяких інших демократичних, соціальноорієнтованих державах закріплене та гарантоване місцеве самоврядування як одна з основ демократичної системи управління. Поняття “місцеве самоврядування” відображає складне й різноманітне явище, формування та розвиток якого залежить від цілого комплексу історичних, географічних, політичних, економічних й інших особливостей території. Воно найбільш повно дозволяє реалізувати положення про те, що єдиним джерелом влади є народ [12].

Місцеве самоврядування має пряме відношення до проблеми організації народовладдя в державі. Держава, будучи виразником спільного інтересу народу, забезпечує реалізацію даного інтересу, насамперед, у формі закону. Виконання законів здійснюється відповідними органами, в тому числі й органами населення міст, районів і інших поселень. Останні з’єднують цю діяльність із конкретними інтересами місцевого населення, більше того, населення може бути основним суб’єктом цієї державної діяльності. Отже, місцеве населення може ставати основним суб’єктом управлінських, адміністративно-правових відносин, що є першою характерною рисою муніципального управління.

Характерною рисою муніципального управління є те, що державно-правова природа місцевого самоврядування визначається не тільки децентралізацією публічної влади, але й організацією державної влади взагалі, що є більш значимою проблемою. Самоврядування повинне бути у функціональному відношенні досить результативним. Особливу роль у вирішенні цього питання покликано зіграти законодавство про місцеве самоврядування. На даному етапі формування системи місцевого самоврядування повинні бути досить високими політична активність населення та його самоорганізація. Відомо, що функціонування самоврядування неможливо без юридично оформлених інститутів, без відповідних органів місцевого самоврядування й посадових осіб і організаторської діяльності депутатів представницьких органів муніципалітетів [2, с. 255].

Підсумовуючи, слід зазначити, що система місцевого самоврядування кожної окремої країни функціонує в межах певної політичної культури і традицій, особливості її обумовлені багатьма, інколи непомітними, але суттєвими чинниками, пов’язаними з оточуючим соціально-політичним середовищем а.: Проте як визначення пропонується таке: місцеве самоврядування – це самостійна діяльність громадян по регулюванню, управлінню та вирішенню безпосередньо або через сформовані ними органи місцевого самоврядування значної частини питань місцевого значення в інтересах населення даної території з урахуванням розвитку всього суспільства. Для існування місцевого самоврядування на території потрібні певні умови: коло місцевих проблем, вирішення яких можливо власними силами та засобами; ініціатива та бажання громадян самостійно й відповідально вирішувати ці проблеми; наявність правової бази (конституція, законодавство або устав органу місцевого самоврядування), що дає можливість і гарантує реалізацію права населення на місцеве самоврядування; фінансово-бюджетні можливості території для забезпечення діяльності органів місцевого

самоврядування; чітке розмежування власності між органом місцевого самоврядування й державними органами; узгодження місцевих інтересів з регіональними та загальнодержавними; наявність кваліфікованих кадрів, здатних професійно реалізувати функції управління; географічні умови території (відносна компактність проживання, існування загальної інфраструктури, кліматичні умови). З цього виходить, що є досить велика кількість неоднозначних трактувань основоположних понять і явищ, котрі потребують скорішого визначення.

Література:

1. Актуальні проблеми становлення та розвитку місцевого самоврядування в Україні / [В. О. Антоненко, В. В. Кравченко, О. В. Батанок та ін.]. – К. : Атіка, 2007.
2. *Астапова Т. О.* Споживацька модель діяльності органів місцевого самоврядування / Т. О. Астапова // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 1 (16). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – С. 250–257.
3. *Ачкасов В. А.* Опыт местного самоуправления на Западе / В. А. Ачкасов // Правоведение. – 1998. – № 4. – С. 43–48.
4. *Вольфович Р.* Системы местного самоуправления в зарубежных странах / Р. Вольфович, Г. Грибанова // Местное самоуправление: проблемы и перспективы ; под ред. М. Б. Горного. – СПб., 1997. – С. 70–72.
5. Державне будівництво і місцеве самоврядування : підручник для студентів вищих навчальних закладів / за ред. С. Г. Сербогіної. – Х. : Право, 2005. – 256 с.
6. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентові України ; наук.-ред. колегія : Ю. В. Ковбасюк (гол.) та ін. – Х. : Вид-во ХарПІ 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. Ігнатенко, А. О. Кузнецова. – 407 с.
7. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
8. *Кампо В. М.* Європейська модель місцевого самоврядування: проблеми і перспективи її реалізації в Україні / В. М. Кампо // Українсько-європейський журнал міжнародного і порівняльного права. – 2001. – Т. 1. – Вип. 2. – С. 71–94.
9. *Качмарський Є. І.* Пошук ефективної моделі місцевого самоврядування для України: теорія і практика / Є. І. Качмарський // Дні науки філософського факультету – 2008 : міжнародна наук. конф. (16-17 квітня 2008 р.) : матеріали доп. та вист. – К. : ВПЦ “Київський університет”, 2008. – Ч. XI. – С. 35–36.
10. *Любченко П. М.* Муніципальне право України : навч. посіб. / П. М. Любченко. – Х. : ФІНН, 2012. – 496 с.
11. *Мамонова В. В.* Планування розвитку територій : опорний конспект лекцій / В. В. Мамонова. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 52 с.
12. *Наумкіна С.* Європейська система місцевого самоврядування та її креативне втілення в сучасній Україні [Електронний ресурс] / С. Наумкіна,

Т. Бризгунова // Освіта регіону. Політологія. Психологія. Комунікації. – 2013. – № 2. – Режим доступу : <http://www.social-science.com.ua>.

13. Проблеми формування добросовісного, належного місцевого самоврядування : зб. матеріалів та док. ; за ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008.

14. *Рубинская О. Ю.* Проблемы децентрализации в стратегии реформ ФСП / О. Ю. Рубинская. – М., 1987. – С. 29.

15. *Семенюк Т.* Системи місцевого самоврядування в зарубіжних країнах [Електронний ресурс] / Т. Семенюк. – Режим доступу : <http://dspace.nbuv.gov.ua>.

16. *Сенктон Е.* Системи міського управління / Е. Сенктон. – Х : Центр освітніх ініціатив, 2001. – С. 12.

17. *Соловьев С. Г.* Модели организации системы муниципальной власти: проблемы теории и практики / С. Г. Соловьев // Современное право. – 2006. – № 7. – С. 32–35.

18. *Стешенко Т. В.* Основні моделі організації місцевого самоврядування / Т. В. Стешенко, Ю. О. Луніна // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2012. – № 23. – С. 128–137.

19. *Холис Г.* На пути к демократической децентрализации: перестройка региональных и местных органов власти в новой Европе / Г. Холис, К. Плоккер. – М., 1995.

*Надійшла до редколегії 29.05.2014 р.*

УДК 351.862.

*В. О. КОСТЕНКО*

### **ДІЯЛЬНІСТЬ МІСЦЕВОЇ ВЛАДИ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ І НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ В КОНТЕКСТІ РЕФОРМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ**

*Розглянуто базові положення норм чинного законодавства, що регулюють діяльність місцевих органів влади у сфері цивільного захисту, запобігання і ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, передбачені Кодексом цивільного захисту України. Визначено перспективи підвищення якості державного управління у цій сфері на місцевому рівні в контексті запровадження реформи місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні.*

**Ключові слова:** надзвичайна ситуація, державне управління, цивільний захист, органи місцевого самоврядування.

*The following article describes basic norms regulations of valid legislation, which regulate the activity of local bodies in the sphere of civil protection, prevention*

*and liquidation of the consequences of emergency situations of technogenic and natural character, provided by the Code of Civil Protection of Ukraine, it was determined the prospects of quality improvement of the state regulation in this sphere and at the local level in the context of reform implementation for local authorities and territorial organization of government in Ukraine.*

**Key words:** emergency situation, state regulation, civil protection, local authorities.

Державне управління у сфері запобігання та ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру (НС) є стратегічним компонентом розвитку і забезпечення національної безпеки нашої держави. Негативні наслідки НС є однією із основних причин дестабілізації соціально-економічного життя українського суспільства і порушення нормального функціонування об'єктів народногосподарського комплексу. За статистикою, понад 90 % НС в Україні документально класифікуються як місцевого або об'єктового рівня, тоді як відповідальність за організацію робіт з їх ліквідації законодавчо покладається на органи місцевої влади. Виникнення НС та інших небезпечних подій характеризується швидкою динамікою зміни оперативної обстановки, поширення та впливу негативних чинників на людей та навколишнє середовище, і вимагає з боку відповідальних суб'єктів чітко скоординованих дій. Це свідчить про те, що для оперативного реагування на НС та мінімізації їх наслідків на початковому етапі їх розвитку органи місцевого самоврядування (ОМС) мають бути постійно готовими діяти швидко, злагоджено і професійно. Водночас, ефективність та адекватність діяльності ОМС напряму залежить від повноти і збалансованості законодавчо закріплених повноважень, чіткого механізму взаємодії між різними рівнями місцевого самоврядування (область, район, місто, село), професійної компетентності управлінських кадрів, наявності достатньої кількості сил і засобів, матеріальних та інших ресурсів.

За об'єктивними показниками теперішнє функціонування місцевого самоврядування в більшості територіальних громад не забезпечує належного рівня захисту населення і територій від НС. Результативність практичної діяльності у цій сфері на чинний законодавчо-правовій основі не відповідає очікуванням і сучасним потребам суспільства. Нинішня політика держави та довготривала відсутність системних реформ у різних галузях державно управлінської діяльності не дозволяє сьогодні суттєво поліпшити якість надання членам територіальних громад, насамперед сільських і селищних, гарантованих державою якісних послуг у сфері безпеки життєдіяльності, пожежної і екологічної безпеки та протидії НС. Місцева рада малочисельної територіальної громади фактично не може реалізовувати надані їй законом відповідні повноваження насамперед через обмеженість або повну відсутність власних фінансових і матеріальних ресурсів на зазначені цілі. Ця ситуація є дзеркальним відображенням надмірної централізації управління на рівні центральних органів влади та нерівномірного ступеня

розподілу повноважень з концентрації фінансових ресурсів та їх використання між органами публічної влади різного рівня у структурі бюджетної системи. Фактично, закріплене в Конституції України [1] право людини на захист здоров'я, безпеку життя та діяльності у більшості територіальних громад залишається сьогодні не повністю реалізованим (ст. 3, ст. 16, ст. 50).

Поточна ситуація потребує радикального перегляду базових положень функціонування ОМС, зокрема у сфері ЦЗ та протидії НС, глибокої модернізації системи державного управління з гарантованим розширенням їх професійної компетенції у вирішенні цих завдань на принципово нових концептуальних і законодавчих засадах. Для вирішення цієї проблеми необхідні об'єднані зусилля економічних, політичних, наукових і соціальних інститутів.

Отже, процес удосконалення діяльності ОМС у сфері ЦЗ та реагування на НС в умовах існуючих та нових викликів, небезпек і загроз є актуальною науковою проблемою, розв'язання якої дозволить закласти нові основи безпеки і розвитку жителів населених пунктів та сприятиме реалізації стратегії розвитку української держави.

Проблема вдосконалення державного управління у сфері ЦЗ, запобігання і ліквідації НС має велике соціальне значення і тому набуває все більшої актуальності в сучасній науці. Значний внесок у розвиток науки державного управління в цій сфері зробили сучасні вітчизняні науковці: В. Богданович, О. Власюк, В. Косевцов, О. Труш, А. Кошкін, І. Кринична, Р. Приходько, С. Андреев, Ю. Глуховенко, В. Федорчак, В. Доманський, Порфірьєв, Г. Рева, В. Предборський, П. Волянський, А. Серант, Ю. Соха, О.Максимчук, В. Садковий та ін.

Переважає більшість вказаних авторів звертає увагу на недостатній рівень екологічної безпеки населення, протипожежного захисту та техногенно-екологічної безпеки в державі. Реальний стан вирішення цих проблем на рівні територіальних громад свідчить про надзвичайно низьку якість державного управління територіальними підсистемами Єдиної державної системи ЦЗ України та їх ланками. Огляд публікацій останнього періоду підтверджує відсутність комплексного дослідження цієї проблематики у галузі науки “державне управління”, що і стало підґрунтям для вибору теми цієї публікації.

Мета статті – розглянути передбачені Кодексом ЦЗ повноваження ОМС у сфері ЦЗ та протидії НС, дослідити перспективи їх реалізації в процесі запровадження реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні.

В Україні налічується понад 28 тис. сільських населених пунктів, у яких проживає третина населення країни. Важливою складовою щодо забезпечення сталого соціально-економічного розвитку цих територій є розв'язання проблем захисту населення і територій від НС, пожежної та техногенно-екологічної безпеки. При цьому варто зазначити, що сьогодні ризик виникнення в Україні НС залишається ще достатньо високим, а рівень негативних техногенних та екологічних чинників у декілька разів перевищує середньоєвропейський [2].



Серед широкого спектру проблем у сфері ЦЗ територіальних громад особливе занепокоєння протягом тривалого часу викликає незадовільний стан протипожежного захисту сільської місцевості, де щороку виникає більше 35 % від загальної кількості пожеж із загибеллю близько 50 % людей, а прямі збитки сягають сотні мільйонів гривень [3]. Щоб покращити цю ситуацію ОМС необхідно створити мінімум 500 підрозділів місцевої пожежної охорони, із передбачених 2367. У більшості населених пунктах не очищені території від непридатних до використання пестицидів та отрутохімікатів, які несуть загрозу здоров'ю людей та довкіллю; потребують суцільного очищення від вибухонебезпечних предметів часів минулих війн окремі земельні ділянок колишніх військово-тренувальних полігонів; практично не проводиться будівництво та укріплюються захисні дамби, що призводить до значних підтоплень територій, не утримуються на належному рівні захисні споруди ЦЗ та не розв'язуються інші проблеми, з якими місцева влада самотужки впоратись не може.

Вирішення цих проблем потребує змін засадничих принципів у регіональній політиці держави, значного розширення повноважень регіонів з відповідними фінансами та оптимізації процесів управління у діяльності ОМС всіх рівнів. З метою підвищення спроможності ОМС здійснювати управління суспільними справами, які належать до їхньої компетенції, Прем'єр-міністр України виступив з ініціативою невідкладно провести конституційну реформу, яка має стати основою для проведення інших, не менш важливих реформ в державі. У рамках цієї реформи передбачається системна реформа місцевого самоврядування. Наразі йде підготовка законодавчої бази для запровадження цієї реформи. Відбуваються напрацювання по зміні законодавства, побудові нових моделей розподілу повноважень між всіма рівнями місцевого самоврядування (група, район, область), їх фінансового забезпечення (розподілу податкових надходжень), а також відпрацьовуються механізми підготовки місцевих громад до ефективного виконання нового кола повноважень.

Кабінет Міністрів України вже почав реалізовувати конкретні кроки з метою здійснення децентралізації влади і реформування місцевого самоврядування. На засіданні 1 квітня 2014 Р. Уряд схвалив нову редакцію Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні, розроблену з урахуванням вимог Європейської хартії місцевого самоврядування [4]. За основу були взяті напрацювання, які велись українськими експертами ще з 2009 р. [5]. Вона була попередньо погоджена з усіма обласними радами України, міськими радами, асоціаціями ОМС, зовнішніми і внутрішніми експертами, і також схвалена Радою Європи.

Основна ідея Концепції – повна децентралізація влади в країні і суттєве розширення повноважень територіальних громад. Реалізацію Концепції пропонується здійснити в два етапи. На першому етапі (протягом 2014 р.) передбачається завершити формування всієї необхідної законодавчої бази діяльності ОМС та органів виконавчої влади з визначенням повноважень, включаючи питання їх ресурсного забезпечення. Мова йде про законопроекти, що врегулюють питання

добровільного об'єднання територій, бюджетів, комунальної власності, а також дозволять кооперувати фінансові та організаційно адміністративні ресурси для вирішення спільних проблем соціально-економічного розвитку територій.

На другому етапі (2015 – 2017 рр.) передбачено проведення інституційної реорганізації ОМС та місцевих органів виконавчої влади. Це будуть зміни до Конституції, які визначають утворення виконавчих органів при місцевих радах. Також планується прийняти закони “Про місцеве самоврядування”, “Про добровільне об'єднання територіальних громад”, “Про префектури” тощо. На цьому етапі передбачається практична реалізація цієї реформи. Передбачається також зміна системи управління на обласному та районному рівнях. Місцеве самоврядування буде трирівневим (регіон-район-громада). На рівні області, замість облдержадміністрації будуть діяти префектури, які будуть виконувати функцію контролю за дотриманням законодавства і координацію роботи центральних органів влади. Обласна рада буде формувати свій виконком, який і буде представляти місцеву виконавчу владу. Така ж система буде і на рівні району і територіальної громади.

Фундаментальною основою реформування місцевого самоврядування повинна стати фінансова децентралізація, яка вирішить проблеми слабкої економічної бази і обмежених фінансових ресурсів для реалізації запитів місцевого населення і вирішення накопичених десятиліттями проблем. Це дасть можливість саме на рівні громад максимально забезпечити надання якісних і доступних адміністративних, соціальних та інших послуг, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад. Для цього Концепцією передбачена передача територіальній громаді частини доходів від загальнонаціональних податків. Серед них – податок на прибуток підприємств та прибуток з фізичних осіб.

Керівництвом держави задано конструктивний напрям модернізації системи ЦЗ населення і територій до вимог сучасності. З 1 липня 2013 р. вступив у дію Кодекс ЦЗ України, затверджений Указом Президента України від 2 жовтня 2012 р. № 5403-VI [6]. Варто зазначити, що вказаним документом чітко визначено повноваження і посилено роль місцевих органів влади у реалізації заходів ЦЗ та протидії НС. Зокрема, згідно зі ст. 6 до суб'єктів, уповноважених захищати населення і території від НС на регіональному рівні в межах своїх повноважень, відносяться місцеві державні адміністрації, виконавчі органи міських рад, районні в містах та селищні ради через утворені ними комісії техногенно-екологічної безпеки та НС.

Відповідно до ст. 19 Кодексу до повноважень місцевих державних адміністрацій та ОМС у сфері ЦЗ належить: забезпечення ЦЗ на відповідній території; забезпечення виконання завдань створеними ними ланками територіальних підсистем; забезпечення реалізації вимог техногенної та пожежної безпеки на суб'єктах господарювання, що належать до сфери їх управління, які можуть створити реальну загрозу виникнення аварії; розроблення та забезпечення реалізації програм та планів заходів у сфері ЦЗ, зокрема

спрямованих на захист населення і територій від НС та запобігання їх виникненню, забезпечення техногенної та пожежної безпеки; керівництво створеними ними аварійно-рятувальними службами, формуваннями та спеціалізованими службами ЦЗ, місцевою та добровільною пожежною охороною, забезпечення їх діяльності та здійснення контролю за готовністю до дій за призначенням; створення за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, та підтримання в постійній готовності місцевої системи централізованого оповіщення про загрозу або виникнення НС, здійснення її модернізації та забезпечення функціонування; забезпечення оповіщення та інформування населення про загрозу і виникнення НС, у тому числі в доступній для осіб з вадами зору та слуху формі; організація робіт з ліквідації наслідків НС на відповідній території міст, селищ та сіл, а також радіаційного, хімічного, біологічного, медичного захисту населення та інженерного захисту територій від наслідків таких ситуацій; організація та керівництво проведенням відновлювальних робіт з ліквідації наслідків НС; організація та здійснення евакуації населення, майна в безпечні райони, їх розміщення та життєзабезпечення населення; контроль за станом навколишнього природного середовища, санітарно-гігієнічною та епідемічною ситуацією; розроблення та здійснення заходів, спрямованих на забезпечення сталого функціонування суб'єктів господарювання в особливий період, що належать до сфери їх управління; підготовка пропозицій щодо віднесення міст до груп ЦЗ та подання їх відповідним обласним державним адміністраціям; віднесення суб'єктів господарювання, що належать до сфери їх управління, до категорій ЦЗ відповідно до основних показників та затвердження їх переліку; створення і використання матеріальних резервів для запобігання та ліквідації наслідків НС; завчасне накопичення і підтримання у постійній готовності засобів індивідуального захисту для населення, яке проживає у прогнозованих зонах хімічного забруднення і зонах спостереження суб'єктів господарювання радіаційної небезпеки I і II категорій та формувань ЦЗ, а також приладів дозиметричного і хімічного контролю та розвідки; взаємодія з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ щодо виконання завдань ЦЗ; організація та забезпечення життєдіяльності постраждалих від НС, а також під час ведення воєнних (бойових) дій або внаслідок таких дій; забезпечення складення довідок про визнання особи постраждалою внаслідок НС, списків (ресстрів) постраждалих внаслідок НС, відповідно до яких надається матеріальна допомога, списків загиблих осіб на підставі їх ідентифікації; забезпечення соціального захисту постраждалих внаслідок НС, зокрема виплати матеріальної допомоги; створення у містах комісій з питань техногенно-екологічної безпеки і НС, а в разі виникнення НС – спеціальних комісій з їх ліквідації (за потреби), забезпечення їх функціонування; забезпечення навчання з питань ЦЗ посадових осіб ОМС та суб'єктів господарювання комунальної власності, здійснення підготовки населення до дій у НС; організація виконання вимог законодавства

щодо створення, використання, утримання та реконструкції фонду захисних споруд ЦЗ; визначення потреби фонду захисних споруд ЦЗ; планування та організація роботи з дообладнання або спорудження в особливий період підвальних та інших заглиблених приміщень для укриття населення; прийняття рішень про подальше використання захисних споруд ЦЗ державної та комунальної власності в разі банкрутства (ліквідації) суб'єкта господарювання, на балансі якого вона перебуває, та беззахайних захисних споруд; організація обліку фонду захисних споруд ЦЗ; здійснення контролю за утриманням та станом готовності захисних споруд ЦЗ; організація проведення технічної інвентаризації захисних споруд ЦЗ, виключення їх за погодженням з центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері ЦЗ, з фонду захисних споруд ЦЗ; реалізація заходів, спрямованих на поліпшення пожежної безпеки суб'єктів господарювання комунальної форми власності; здійснення інших повноважень у сфері ЦЗ, передбачених цим Кодексом та іншими законодавчими актами.

Ми бачимо, що законодавець передбачив у Кодексі досить широкий спектр функцій і повноважень для місцевих органів влади у сфері ЦЗ та протидії НС. Проте, механізм їх реалізації потребує суттєвого вдосконалення.

Ліквідація місцевих державних адміністрацій та формування місцевим радами виконавчих органів влади дасть можливість оптимізувати процеси управління на регіональному та місцевому рівнях у сфері ЦЗ, забезпечить ОМС можливість самостійно без зайвих адміністративних перепон швидко та ефективно вирішувати нагальні питання місцевого значення у вказаній сфері, бути підконтрольними і підзвітними територіальним громадам.

Варто відмітити конструктивне рішення Уряду України, яке прийняло постанову від 25 квітня 2014 р. № 120, якою установила, що діяльність Державної служби України з НС спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра внутрішніх справ. Таким чином, дане рішення забезпечує більш ефективну координацію сил і засобів держави в умовах загрози зовнішньої агресії, підривної діяльності диверсійно-терористичних груп в окремих регіонах країни і дозволить забезпечити більшу оперативність і злагодженість роботи під час проведення антитерористичних операцій та пов'язаних з цим різного роду НС. До речі, практика функціонування подібних підрозділів у структурі міністерств внутрішніх справ довела свою ефективність у більшості країн Європейського Союзу, де створено потужні та ефективні системи цивільного захисту.

Спираючись на позитивний закордонний досвід, доцільно передбачити побудову системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах НС (інцидентів) шляхом використання ситуаційних центрів, що покращить якість таких рішень, підвищить ефективність боротьби з НС (інцидентами) в Україні. Основною метою цих центрів є, перш за все, організація робіт з реагування на НС, створення інструменту підтримки прийняття рішень органами державного управління в кризових умовах [7].

Суттєвого вдосконалення потребує і система територіальної організації влади, реформування якої має бути спрямоване на підвищення ефективності управління суспільним розвитком у просторовому вимірі. Існуюча система територіальної організації влади занадто громіздка, вимагає значних коштів для свого утримання, надмірно централізована, припускає дублювання функцій, притаманних органам місцевого самоврядування. Вона не адаптована до сучасних методів надання адміністративних послуг, зокрема інформаційно-комунікаційних технологій.

Децентралізація влади в Україні та надання більш широких повноважень і ресурсів місцевим органам влади значно підвищить якість реалізації державної політики у сферах ЦЗ, запобігання та ліквідації наслідків НС, функціонування аварійно-рятувальних служб на місцевому рівні, а також створить реальні механізми управління місцевим ланками Єдиної системи цивільного захисту України щодо забезпечення надійного захисту населення і територій від наслідків НС. Ця робота має об'єднати політичних, наукових, практичних, просвітницьких діячів та експертів в єдиному прагненні створити потужну сучасну систему захисту суспільства від НС. Для закріплення повноважень регіонів та розширення повноважень місцевих рад насамперед необхідно прийняти нову редакцію закону про місцеве самоврядування, змінити бюджетний і податковий кодекси, підготувати нормативно-правову базу. Для перевірки дієвості цих законів на практиці необхідно планувати діяльність ОМС таким чином, щоб вона повністю відображала вимоги цих законів.

#### Література:

1. Конституція України : прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. *Приходько Р. В.* Організаційно-правовий механізм регулювання сфери захисту населення і територій від наслідків надзвичайних ситуацій / Р. В. Приходько // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. – 2011. – Вип. 3 (34). – № 2 (22).
3. Національна доповідь про стан техногенної та природної безпеки в Україні у 2012 р. [Електронний доступ]. – Режим доступу : <http://www.mns.gov.ua>.
4. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр./рос) Страсбург, 15 жовтня 1985 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
5. Концепція реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://civil-rada.in.ua>.
6. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
7. *Труш О. О.* Системи підтримки прийняття рішень органами державного управління в умовах надзвичайних ситуацій (інцидентів) / О. О. Труш, А. О. Кошкін // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”. – 2013. – Вип. 4 (43). – С. 256–262.

*Надійшла до редколегії 08.05.2014 р.*

УДК 352.07

*В. Г. СИСОЄВА*

## **КОМПЛЕКСНИЙ ПІДХІД ДО ОЦІНКИ ЕФЕКТИВНОСТІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Удосконалено методичні підходи до оцінювання ефективності взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління як інституту в рамках державного управління. Здійснено адаптацію методики функціонального огляду до оцінки ефективності взаємодії обох гілок влади на місцях. Наведено результати анкетування представників місцевого самоврядування з питань, що стосуються проблем у взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, ефективність взаємодії гілок влади, критерій ефективності, функціональний огляд.

*The methodological approaches to evaluating the effectiveness of interaction between local governments and government as institute within government have been improved. The adaptation methods of functional review to estimation of effectiveness of the interaction of the two branches of power has been accomplished. The results of survey of local government on issues relating to problems in the interaction between local authorities and government have been published.*

**Key words:** local government, the effectiveness of interaction between branches of public authority, performance criterion, functional review.

Налагодження ефективної взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування є однією з найважливіших задач розвитку публічної влади в Україні. Однак будь-які управлінські впливи на процеси співпраці між двома гілками влади на місцевому рівні потребують оцінки ефективності. Без цього неможливо забезпечити зворотній зв'язок у процесі державного управління. Оцінка ефективності взаємодії двох гілок публічної влади має важливе значення в державному управлінні, оскільки надає можливість виявити основні проблеми та визначити напрями оптимізації для досягнення найкращого результату.

У той же час ефективність взаємодії місцевого самоврядування з органами державного управління є досить складною і маловивченою проблемою. Частково це пояснюється складністю та багатоаспектністю самого процесу взаємодії між двома гілками влади на місцях, частково – певною “методичною” невизначеністю сутності поняття “ефективність” у державному управлінні.

На сьогодні серед науковців існує певна єдність думок щодо сутності та комплексності поняття “ефективність” у державному управлінні, однак науковці

виокремлюють різні складові ефективності. Так, Г. Атаманчук поділяє ефективність у державному управлінні на три рівні: 1) загальна соціальна ефективність (результативність системи державного управління в цілому); 2) спеціальна соціальна ефективність (окремих блоків керуючої системи); 3) конкретна соціальна ефективність (ефективність конкретних органів чи посадових осіб) [1, с. 480–502]. Такий підхід у цілому прийнятний, однак стосовно взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування досить складно визначити загальну та спеціальну соціальну ефективність. У той же час ефективність конкретних посадових осіб дійсно є важливим аспектом взаємодії між двома гілками влади.

П. Епштейн виокремлює два аспекти ефективності: 1) технічний (технічна ефективність (досягнення цілей); 2) економічний (економічна ефективність (відношення затрачених ресурсів до обсягу наданих послуг органами публічної влади) [12, с. 229]. У даному підході важливим є виокремлення ступеня досягнення цілей як окремого аспекту ефективності. Однак цілком ймовірна ситуація, коли цілі будуть установлені невисокого рівня. У такому разі вони легко можуть бути досягнуті, що зумовить формально високу оцінку технічного аспекту ефективності. Практична цінність такої оцінки буде низькою.

Г. Новосолова виокремлює два аспекти ефективності в державному управлінні: 1) ефективність певного інституту в рамках державного управління; 2) ефективність органу публічної влади [6].

Уважаємо, що для оцінки взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління найбільш доцільно використовувати третій з вищенаведеного переліку складових ефективностей. Така позиція обґрунтовується таким:

– по-перше, взаємодія обох гілок влади на місцевому рівні є інститутом, який є складовою більш широкого інституту державного управління і реалізується в багатьох інституційних формах (звітність, реалізації спільних проєктів, делегування повноважень, складання бюджетів тощо). Інституційні форми взаємодії між органами державного управління та органів місцевого самоврядування поділяються: за способом організації взаємодії на структуровані та неструктуровані; за ступенем активності учасників на форми взаємодії де активною стороною виступають органи державного управління; на форми взаємодії, де активною стороною виступає місцеве самоврядування; на форми взаємодії, де обидві сторони активні; за тривалістю – на постійні і тимчасові [4, с. 10–181];

– по-друге, зі змісту технічної ефективності (підхід П. Епштейна) та загальної соціальної ефективності (підхід Г. Атаманчука) можна зробити висновок, що вони входять до змісту ефективності інституту в рамках державного управління;

– по-третє, загальні результати (цілі) можуть бути досягнуті і за рахунок інших чинників, ніж взаємодія обох гілок влади на місцях. Тому ефективність взаємодії між ними як інституту має бути доповнена оцінкою ефективності діяльності певного органу (наприклад, місцевого самоврядування) із забезпечення взаємодії з іншою гілкою місцевої влади за результатами як наслідком такої взаємодії.

Тому метою статті є розробка методичних підходів до оцінки ефективності взаємодії між органами державного управління та органами місцевого самоврядування, які враховували б одночасно і багатоаспектність зазначеного процесу взаємодії, і складність поняття “ефективність” стосовно діяльності органів публічної влади.

Згідно із загальноприйнятими підходами до оцінки ефективності певного процесу або системи можна сформулювати таку послідовність дій:

- 1) відбір головного критерію та допоміжних критеріїв ефективності;
- 2) формування системи показників та інтегрального (узагальнюючого показника), за допомогою яких можна визначити ступінь відповідності певного процесу обраним критеріям;
- 3) формування масиву даних (інформації), на основі якого буде здійснюватися оцінка;
- 4) розрахунок показників та інтегрального показника. Співвіднесення отриманих результатів відповідності критерію;
- 5) виявлення проблемних місць і розробка рекомендацій щодо підвищення ефективності процесу [2; 7; 8; 11].

С. Семенко зазначає, що “у випадку оцінки ефективності державного управління встановити загальновикористовані критерії є дуже складно” [9]. Критерії ефективності, на думку Г. Атаманчука, яку ми підтримуємо, становлять ознаки, грані, сторони, прояви управління, через аналіз яких можна встановити якість управління, його відповідність потребам та інтересам суспільства [1, с. 480]. На його думку, ефективність місцевого самоврядування, насамперед, розкривається через загальну соціальну ефективність, критеріями якої є ступінь відповідності результатів діяльності параметрам, закріпленням юридично; законність рішень і дій; реальність управлінського впливу (спроможність вирішувати проблеми громади); змістовність управлінських рішень; обсяги взаємодії з громадськістю; ступінь забезпечення державного престижу; ступінь правдивості та доцільності інформації, що надається органом місцевого самоврядування; моральність [1, с. 493–496].

Заслужовує на увагу думка О. Фролова, що взаємодія місцевого самоврядування та органів державного управління “здійснюється заради досягнення спільної мети – підвищення рівня і якості життя населення кожного муніципального утворення і регіону в цілому” [9]. Даний критерій може бути сформульовано таким чином: чим більше підвищується рівень та якість життя населення, тим більш ефективною є взаємодія між місцевим самоврядуванням та органами державного управління як інституту в рамках державного управління.

Але для прийняття в якості узагальнюючого критерію динаміки рівня та якості життя населення найперше виникає проблема відсутності загальноприйнятого показника, за зміною якого її можна визначити. Як правило, використовуються різні показники, або ж набори показників (ВВП на одного жителя, кількість злочинів на рік на 1000 жителів та ін.) [6].



Однак навіть якщо обрати один чи декілька показників, для оцінки динаміки рівня життя населення області, району чи окремої територіальної громади, отримані оцінки є надто загальними, вони не надають змогу виокремити ефективність взаємодії обох гілок влади. Щоб оцінити саме ефективність взаємодії між зазначеними органами місцевої влади, необхідно: застосування інших підходів.

У даному випадку заслуговує на увагу така методика, як функціональний огляд (functional review), яка останнім часом набула поширення в міжнародній практиці оцінки ефективності діяльності державних органів [5]. Вона з певною модифікацією може бути застосовною і до оцінювання ефективності взаємодії місцевого самоврядування, і до органів державного управління.

Відповідно до зазначеної методики виокремимо основні функції, ефективність виконання яких у зазначеному процесі буде оцінюватися за основними чотирма напрямками (у стандартній методиці, де оцінюється діяльність органів державного управління, виокремлюється п'ять напрямів).

1. Стратегічний. Основні функції: планування, нормотворча діяльність, аналіз і оцінка ефективності економічної політики, прогнозування, укладення контрактів з приватним і громадським секторами на виконання (або співвиконання) певних економічних програм.

2. Координація, нагляд і контроль. Основні функції: координація відносин, контроль, сприяння досягненні визначених цілей.

3. Послуги. Основна функція: делегування повноважень.

4. Фінансово-організаційне забезпечення. Основні функції: управління фінансовою діяльністю і персоналом, інформаційна підтримка.

Отже, проаналізуємо ефективність виконання вищенаведених функцій у процесі взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування. Для цього скористаємося результатами анкетування представників органів місцевого самоврядування Рівненської області, яке було здійснено автором у вересні 2013 р. Анкетування проводилося шляхом розсилання анкети електронною поштою на контактні електронні адреси, які розміщені на сайті Рівненської обласної ради [3] та на сайтах районних рад. Усього було розіслано 161 анкету на електронні адреси сільських, районних, міських рад, відсоток заповнених і надісланих у відповідь анкет становив 14,9 %.

Аналізуючи перший з вищенаведеного переліку напрямів (стратегічний), потрібно відзначити, що ініціатива при складанні планів розвитку районів та області належить державним адміністраціям. На це вказує низький рівень обізнаності представників виконавчих органів місцевого самоврядування з планами розвитку територій (рис. 1).

Згідно з рис. 1, можна зробити висновок, що частка респондентів, які вважають, що вони добре обізнані з планами розвитку територій, дуже низька (13,6 %). Такий низький рівень обізнаності щодо планів вказує, що їх розробка здійснювалася без активної участі місцевого самоврядування, тобто за межами інституту взаємодії двох гілок місцевої влади. Лише 12,5 % респондентів

зазначають, що пропозиції місцевих рад враховувалися при розробці програм соціально-економічного розвитку. Більшість респондентів вказує, що пропозиції місцевого самоврядування ігнорувалися при розробці та затвердженні програм або ж взагалі програми розроблялися без участі місцевих рад.

Таким чином, взаємодія місцевого самоврядування та органів державного управління у стратегічному напрямку має низьку ефективність.

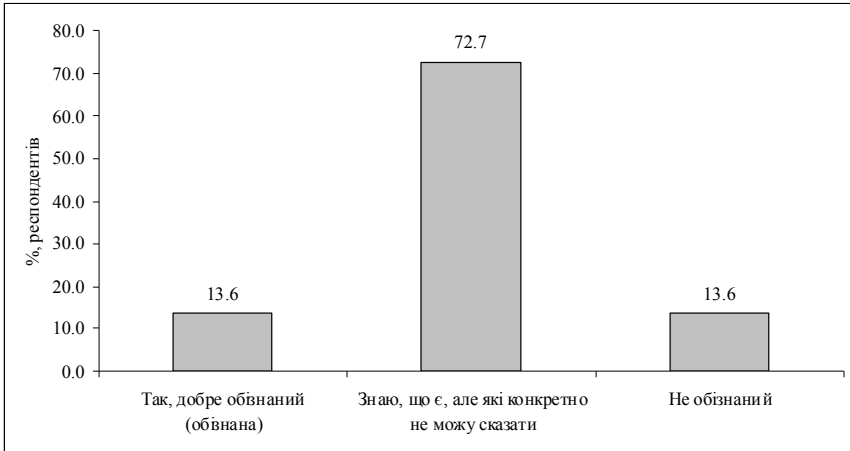


Рис. 1. Рівень обізнаності представників виконавчих органів місцевого самоврядування Рівненської області з планами розвитку територій

Проаналізуємо тепер другий набір функцій (координація, нагляд і контроль). Щодо координації, то існує певна асиметрія, суть якої – в надмірному втручанні органів державної влади в діяльність місцевого самоврядування. Виходячи з того, що значна частка респондентів зазначила обов’язковість виконання всіх розпоряджень голови райдержадміністрації (33 %), то в області досить поширений авторитарний стиль взаємовідносин між двома гілками влади, за якого органи місцевого самоврядування розглядаються як підлеглі районним державним адміністраціям. Таким чином, координація діяльності замінюється фактично прямими підпорядкуванням місцевого самоврядування органам державного управління у практичній діяльності, що суперечить Конституції України та нормам Закону України “Про місцеве самоврядування”. Отже, оцінка взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління за функціональним блоком “Координація, нагляд і контроль” не може бути позитивною.

Аналізуючи наступний функціональний блок “Послуги”, доцільно відзначити не лише проблеми з невизначеністю делегування повноважень між двома гілками влади, але й неспроможність місцевого самоврядування в багатьох

випадках ефективно виконати делеговані повноваження через відсутність відповідного фінансового забезпечення. Результатом взаємодії місцевого самоврядування з органами державного управління в даному блоці має бути такий розподіл повноважень, який би забезпечував найбільш ефективне надання послуг з боку обох гілок влади населенню. Проте, як уже зазначалося вище, відсутнє навіть розуміння, які повноваження делеговані місцевому самоврядуванню (а отже, й розуміння, якими послугами мають забезпечувати місцеві ради населення) і делеговані повноваження в зворотному напрямі. Однак певний (хоч і обмежений) набір соціальних послуг за рахунок взаємодії обох гілок влади на місцях надається. Тому ефективність взаємодії за даним функціональним блоком логічно визначити як частково позитивну.

Проаналізуємо останній з наведеного вище переліку функціональних блоків (фінансово-організаційне забезпечення). Спочатку потрібно зазначити існування системної проблеми у формуванні місцевих бюджетів – значний обсяг централізованого перерозподілу коштів. У силу того, що ініціатива розробки місцевих бюджетів належить органам державного управління, місцеве самоврядування має досить обмежений вплив на даний процес. Як і у випадку з плануванням, участь у даному процесі місцевого самоврядування є формальною.

Результати анкетування представників місцевого самоврядування області взагалі вказують на недостатню інформаційну взаємодію між двома гілками влади на місцевому рівні (рис. 2).

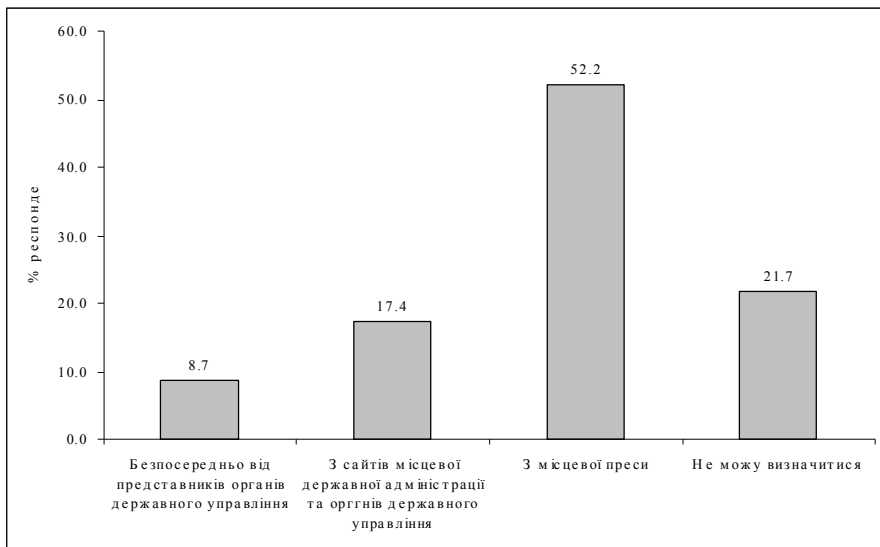


Рис. 2. Головні джерела отримання інформації щодо діяльності місцевих органів державного управління

Безпосереднє спілкування з представниками органів управління (враховуючи всі форми комунікацій, а не лише в рамках звітності) не відіграє суттєвої ролі в поінформованості представників місцевого самоврядування щодо діяльності органів державного управління районного та обласного масштабу. Основна інформація отримується з місцевої преси і частково з сайтів районних держадміністрацій. Отже, можна зробити висновок, що система звітності не виконує не лише функцію зворотного зв'язку, але й інформаційну функцію в діяльності органів публічної влади. Тому логічно оцінити взаємодію обох гілок місцевої влади в аналізованому функціональному блоці як негативну.

Отже, як загальний підсумок, результати функціонального огляду взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління в Рівненській області наведено в таблиці.

Таблиця

Результати функціонального огляду взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління в Рівненській області

<i>Функціональний блок</i>	<i>Оцінка ефективності</i>	<i>Основні проблеми</i>
Стратегічний	Негативна	Виключеність з процесу планування місцевого самоврядування
Координація, нагляд і контроль	Негативна	Авторитарний стиль взаємовідносин з боку органів державного управління; надмірне втручання в роботу місцевого самоврядування з боку виконавчої влади
Послуги	Частково-позитивна	Неврегульованість делегування повноважень
Фінансово-організаційне забезпечення	Негативна	Недостатнє інформаційне забезпечення; обмежена роль місцевого самоврядування у складанні місцевих бюджетів; Недостатня співпраця в роботі з громадськістю

У цілому проведена оцінка взаємодії органів місцевого самоврядування та органів державної влади дозволяє зробити висновок щодо її низької ефективності. Даний висновок базується на результатах функціонального огляду, за результатами яких ефективність даного процесу оцінена негативно по трьом з чотирьох основних функціональних блоків.

Отже, ефективність взаємодії двох гілок публічної влади на місцевому рівні в Рівненській області як інституту в рамках державного управління є низькою.

Така оцінка базується на результатах виконання основних блоків функцій взаємодії обох гілок влади на місцях, для чого було здійснено відповідну адаптацію методики функціонального огляду та проведено анкетування представників місцевого самоврядування області. Застосування методики функціонального огляду виявило, що виконання трьох блоків функцій (стратегічний, координація контроль, фінансово-організаційне забезпечення) у процесі взаємодії органів державного управління та

органів місцевого самоврядування в Рівненській області не забезпечується (негативна оцінка), і лише один функціональний блок (послуги) виконується частково.

Основні виявлені проблеми, що зумовлюють низьку ефективність обох гілок публічної влади в області – виключеність з процесу планування місцевого самоврядування; авторитарний стиль взаємовідносин з боку органів державного управління; надмірне втручання в роботу місцевого самоврядування з боку виконавчої влади; неврегульованість делегування повноважень; обмежена роль місцевого самоврядування у складанні місцевих бюджетів; недостатня співпраця у роботі з громадськістю; недостатнє інформаційне забезпечення місцевого самоврядування щодо діяльності органів державного управління – на відповідному рівні.

Таким чином, для підвищення ефективності взаємодії місцевого самоврядування та органів державного управління в області необхідно вирішити низку вищенаведених проблем. Конкретні шляхи їх вирішення і становлять перспективи подальших наукових розвідок у даному напрямі.

#### Література:

1. *Атаманчук Г. В.* Теория государственного управления: курс лекций / Г. В. Атаманчук. – 3-изд., доп. – М. : Омега-Л, 2005. – 579 с.
2. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм / Еwert Ведунг ; пер. з англ. В. Шульга. – К. : Всеуито, 2003. – 350 с.
3. Довідник сільських, селищних, міських, районних рад [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://oblrada.rv.ua>.
4. *Космина И. А.* Теоретико-правовые аспекты взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления / И. А. Космина // Известия Российского государственного педагогического университета им. А. И. Герцена. – 2008. – № 80. – С. 178–181.
5. *Маннінг Н.* Функціональний огляд, як аналітична методика оцінки ефективності управлінської діяльності : доповідь / Н. Маннінга і Н. Парісона // “Модернізація федеральної державної служби. Методика проведення функціональних оглядів” [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academia.org.ua>.
6. *Новосьолова Г.* Ефективність функціонування органу державного управління / Г. Новосьолова // Теорія та практика державного управління. – 2009. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.
7. *Приходченко Л.* Щодо складності застосування показників оцінювання ефективності державного управління: теорія і практика / Л. Приходченко // Державне будівництво [Електронне наукове фахове видання ХарРІ НАДУ], 2009. – Вип. 1. – Режим доступу : <http://archive.nbuv.gov.ua>.
8. *Приходченко Л.* Щодо сутності поняття “ефективність” в системі демократичного врядування / Л. Приходченко // Актуальні проблеми державного

управління : зб. наук. пр. ОРІДУ. – Вип. 3 (31). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 57–65.

9. Семенко С. В. Критерії оцінки ефективності державного управління економічною безпекою у сфері контролю за якістю товарів, робіт та послуг / С. В. Семенко // Науковий вісник Академії муніципального управління. – 2011. – №3. – Режим доступу : <http://archive.nbu.gov.ua>.

10. Фролов О. Роль державних органів у забезпеченні ефективного функціонування місцевого самоврядування в Україні: реалії та перспективи розвитку [Електронний ресурс] / О. Фролов // Інфопреса. – Режим доступу : <http://www.info-prensa.com>.

11. Цветков В. В. Державне управління: основні фактори ефективності (політико-правовий аспект) / В. В. Цветков. – Х. : Право, 1996. – 164 с.

12. Эпштейн П. Измерение результатов деятельности в государственном секторе / П. Эпштейн // Эффективность государственного управления ; ред. М. Хользер ; пер. с англ. С. Батчиков, С. Батчиков (ред.). М., 2010. – С. 197–220.

*Надійшла до редколегії 15.05.2014 р.*

УДК 352.07

*Л. М. СМОЛОВА*

## **ІНСТИТУЦІАЛІЗАЦІЯ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ПРЕДСТАВНИЦЬКИХ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В НЕЗАЛЕЖНІЙ УКРАЇНІ**

*Здійснено комплексний аналіз законодавства у сфері місцевого самоврядування в незалежній Україні в частині регулювання інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Розроблено періодизацію інституціоналізації цього інституту.*

**Ключові слова:** міське самоврядування, інституціоналізація, відповідальність, представницький орган, рада, депутат.

*The comprehensive analysis of the legislation in the area of local government in independent Ukraine with regard to control of the responsibility institution of local representative bodies has been conducted. Periodization of institutionalization of this institution has been developed.*

**Key words:** local government, institutionalization, responsibility, representative body, council, deputy.

Міське самоврядування є важливим чинником демократичного розвитку будь-якої країни та обов'язковим елементом місцевої демократії. Закон України

“Про місцеве самоврядування в Україні” визнає відповідальність органів і посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами, державою, юридичними та фізичними особами, не беручи при цьому до уваги різний правовий статус цих суб’єктів відповідальності, їх повноваження, обов’язки, виконувани завдання. Незважаючи на те, що місцеве самоврядування в Україні має давні, хоч і перервані радянським періодом, традиції, питання про відповідальність представницьких органів місцевого самоврядування є найменш дослідженим у сучасній науці. Отже, його вирішення має не лише науково-методологічне, а й практичне значення, оскільки дозволить врегулювати нагальну проблему українського суспільства – брак відповідальності народних представників, у першу чергу, перед виборцями.

Питання інституціалізації відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в незалежній Україні не стали об’єктом широкого розгляду серед науковців. На рівні окремих розділів монографій, підручників, деяких наукових статей проблемі відповідальності в системі місцевого самоврядування присвячені розвідки Н. Батанової, О. Батанова, Ю. Делі, В. Кашо, Н. Колосової, О. Лиски, П. Любченка, Ю. Ткаченка, Н. Черногора, В. Шаповала та ін. [1; 3; 4; 6; 16].

Метою статті є дослідження інституціалізації відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в незалежній Україні, розробка пропозицій щодо її періодизації, виявлення факторів, що негативно впливають на розвиток відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування.

Інституціалізація відповідальності представницьких органів сучасного місцевого самоврядування розпочалася на початку 1990-х рр. Серед вітчизняних і зарубіжних дослідників термін “інституціалізація” не має однозначного тлумачення [2]. Не ставлячи під сумнів цінність їх поглядів, ми розглядаємо інституціалізацію як поступовий і тривалий процес відродження та розвитку інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, його визнання суспільством, державними органами і органами місцевого самоврядування та офіційне оформлення у правових актах незалежної України. Запропонувавши таке визначення, ми тим самим акцентували увагу на темпоральних рамках, в яких буде вестися дослідження (1991 р. – дотепер), та досліджуваній джерельній базі (тексти законів – першоджерела), звернення до якої зумовлено відсутністю комплексних монографічних досліджень з проблеми відповідальності представницьких органів сучасного місцевого самоврядування, які б ураховували всі законодавчі зміни.

Постатейний аналіз основних законів, прийнятих у доконституційний період розвитку сучасного місцевого самоврядування, наочно підтверджує, що зі здобуттям Україною незалежності, проблема регулювання інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування не стала актуальною для законодавців. Так, Законом України “Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування” від 26 березня 1992 р. [12] майже без змін були залишені положення статті 67 Закону про місцеве самоврядування від 1990 р., які визначали причини дострокового припинення

повноважень ради. Відмінність полягала в заміні п. 4 вищезазначеної статті, згідно з якою повноваження ради припинялися достроково у разі незгоди Ради із скасуванням Конституційним судом Української РСР прийнятих нею рішень. Натомість, закон від 1992 р. передбачав достроковий розпуск ради за умови прийняття нею рішення, спрямоване на порушення територіальної цілісності України, самочинну зміну її адміністративно-територіального поділу.

Визначивши відповідальність Рад перед населенням одним з основних принципів місцевого самоврядування, закон уперше надавав право виборцям достроково припинити повноваження ради за рішенням місцевого референдуму. Однак порушувати питання про розпуск місцевої ради мала право тільки Верховна Рада, що свідчило про неможливість самостійного застосування на практиці цієї санкції виборцями.

Попередній закон надавав право Конституційному суду Української РСР скасовувати акти місцевих рад. За новим законом місцеві державні адміністрації мали право зупиняти правові акти, прийняті представницькими органами місцевого самоврядування до вирішення питання про їх законність у судовому порядку (стаття 58). Призупинення дії рішення місцевих рад доцільно, ми вважаємо, розглядати з двох позицій: при поодинокому застосуванні – як дію, що веде до відновлення законності; при неодноразовому застосуванні – як санкцію колективної відповідальності представницького органу, яка є підставою для застосування більш радикальної санкції – достроковий розпуск ради та яка негативно впливає на рівень довіри до представницького органу і знижує його авторитет.

У ст. 30 Закон порушував питання індивідуальної відповідальності окремого члена представницького органу перед виборцями. Але її зміст був ідентичним до змісту статті 50 Закону від 1990 р., а її санкції не могли бути реалізовані на практиці, оскільки, як і раніше, право порушувати питання про відкликання депутата виборцями належало радам, висновки з питання про відкликання депутата виборцями готувала комісія мандатна, з питань депутатської діяльності та етики, а рішення при призначення чи не призначення у відповідному виборчому окрузі голосування пропозиції про відкликання депутату місцевої ради вирішувалося на сесії.

Аналізуючи причини для настання відповідальності представницьких органів, варто звернути увагу, що вони пов'язані з порушенням правових норм радами як колегіальними органами. Визначити ж, чи були порушення законодавства, може лише держава в особі компетентних правоохоронних та інших органів. Таким чином, закон передбачав відповідальність рад перед державою, що носила винятково юридичний характер. Для застосування виборцями санкцій індивідуальної відповідальності до представницьких органів прямих правових підстав не було.

Закон України “Про формування місцевих органів влади і самоврядування” [15] надавав право скасовувати рішення рад нижчого рівня радами вищого рівня. Таке нововведення в законотворчому процесі становлення інституту відповідальності



представницьких органів місцевого самоврядування нагадувало радянську модель влади, так звану “матрьошку”, коли ради нижчого рівня були підпорядковані у своїй діяльності радам вищого рівня та несли перед ними відповідальність.

Представницький орган місцевого самоврядування – це колегіальний орган, його робота значною мірою залежить від діяльності його окремих членів – депутатів. Головною функцією депутата, яка зумовлена наявністю мандата, є представницька, що полягає в репрезентації інтересів виборців [5, с. 10]. У своїй діяльності депутат місцевої ради повинен захищати та відстоювати права своїх виборців, чітко дотримуватися своєї передвиборчої програми. Він є відповідальним перед виборцями, громадою за виконання обіцянок, даних під час своєї передвиборчої кампанії. Така відповідальність носить політичний і моральний характер. Разом з тим його діяльність не повинна суперечити чинним правовим нормам законодавчих актів держави, що передбачає застосування до нього санкцій юридичної відповідальності компетентними державними органами. Рівень відповідальності окремого депутата безпосередньо впливає на формування іміджу представницького органу: чим вищий індекс відповідальності окремого члена представницького органу, тим більш позитивний загальний імідж цього органу і тим вища довіра до його діяльності. Закон України “Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів” від 4 лютого 1994 р. [13] став першим актом, що був прийнятий у незалежній Україні для врегулювання цих питань. У ньому непрямо було закріплено основи імперативного мандата. Зокрема, стаття 5 закону передбачала надання виборцями наказів своїм депутатам, їх відкликання, відповідальність депутатів перед виборцями. Головною санкцією відповідальності депутата перед виборцями закон передбачав його відкликання. Уперше на законодавчому рівні право вносити пропозиції про відкликання депутата надавалося суб’єктам, які відповідно до чинного законодавства, мали право висувати кандидатів у депутати і знаходилися на території відповідного виборчого округу. Значно розширений був перелік підстав для застосування санкцій відповідальності проти депутата. Починаючи з 1920-х рр., законодавство в різні часи визнавало одну або дві підстави, за яких рада могла порушувати перед виборцями питання про відкликання депутата, серед яких основними були: пропуск депутатом засідань сесій і постійних комісій, неприпустима для депутата поведінка, яка пізніше трансформувалася в констатацію “вчинив дії, не гідні депутата” або коли депутат не виправдав довір’я виборців. Натомість, новоприйнятий закон у визначенні підстав для відкликання депутата був значно точнішим, урахувавши, як ми вважаємо, правові, політичні та моральні аспекти діяльності народного обранця. Але рішення щодо призначення чи не призначення у відповідному виборчому окрузі голосування пропозиції про відкликання депутата вирішувалося на пленарному засіданні сесії. Ця норма і надалі залишалася серйозною прогалиною законодавця, оскільки зводила нанівець ініціативу виборців. Тобто, дотримання всіх процесуальних норм при збиранні підписів на підтримку пропозиції про відкликання депутата не було гарантією того, що до депутата буде застосована санкція відповідальності – відкликання.

Згідно зі ст. 7 вищезгаданого акта, депутат ніс відповідальність перед радою, яка, в разі невиконання обов'язків, могла прийняти рішення про часткове або повне позбавлення його на певний період щомісячних виплат як депутату, повідомлення виборців про ставлення депутата до виконання своїх обов'язків або про призначення голосування щодо відкликання депутата. Не зовсім зрозумілою є норма щодо рішення Ради про позбавлення депутата щомісячних виплат, адже депутати місцевих рад здійснюють свої повноваження здебільшого на громадських засадах. Скоріше за все, законодавець припустився помилки, калькуючи її із Закону України “Про статус народного депутата України”.

Депутати місцевої ради як представники публічної влади були відповідальними перед державою в особі правоохоронних органів за порушення законодавства. Однак у ст. 29 Закону було закріплено норму про недоторканість депутатів місцевих рад, що впливало на особливості притягнення їх до кримінальної відповідальності.

Конституційний процес, що розтягнувся на декілька років, завершився прийняттям Конституції 28 червня 1996 р., що стало початком другого етапу інституціоналізації відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Серед важливих поправок до законодавства першого періоду інституціоналізації відповідальності представницьких органів сучасного місцевого самоврядування необхідно відмітити внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад народних депутатів” від 4 лютого 1994 р., що були зроблені Законом України від 13 січня 1998 р. та які стосувалися відміни ст. 29 про депутатську недоторканість. Пізніше депутатам місцевих рад було повернуто недоторканість [8], але через півроку після запровадження скасовано [9].

Основу законодавчого пакета документів, що були прийняті після надання місцевому самоврядуванню конституційного статусу, склав перший базовий закон про місцеве самоврядування в Україні від 21 травня 1997 р. [11]. Він фактично завершив інституціоналізацію відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в незалежній Україні. Інші закони розроблялися з урахуванням норм Конституції України та цього закону. Закон визначив коло суб'єктів, перед якими несуть відповідальність представницькі органи місцевого самоврядування, підстави та санкції їх відповідальності. Так, згідно зі ст. 74, представницькі органи місцевого самоврядування несуть відповідальність перед територіальною громадою, державою, юридичними та фізичними особами, що настає:

1) перед територіальною громадою за таких умов:

- порушення Конституції або законів України;
- обмеження прав і свобод громадян;
- не забезпечення здійснення наданих законом повноважень (ст. 75);

2) перед державою за таких умов:

- порушення Конституції або законів України (ст. 76);

3) перед фізичними і юридичними особами за таких умов:

- прийняття неправомірного рішення;

- дії або бездіяльність, здатних заподіяти шкоду фізичним і юридичним

особам (ст. 77).

Санкцією колективної відповідальності представницьких органів є дострокове припинення повноважень ради, що настає через таке:

1) рада прийняла рішення з порушенням Конституції України, цього та інших законів, прав і свобод громадян, ігноруючи при цьому вимоги компетентних органів про приведення цих рішень у відповідність із законом;

2) сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, віднесених до її відання (п. 1 ст. 78).

Під “компетентними органами” потрібно розуміти: Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, прокуратуру, комітети Верховної Ради України, місцеві державні адміністрації. Закон визнавав нових суб’єктів, що мали право порушувати питання про дострокове припинення повноважень сільської, селищної, міської, районної в місті ради: це – сільський, селищний, міський голова, а також не менш як одна десята частина громадян, що проживають на відповідній території і мають право голосу. Розпуск ради відбувається за рішенням місцевого референдуму.

Стаття 49 Закону закріпила положення індивідуальної відповідальності члена представницького органу. Питання про відповідальність може бути порушене за умови пропуску депутатом протягом року більше половини пленарних засідань ради або засідань постійних комісій, невиконання ним без поважних причин рішень і доручень ради та її органів. Ініціатором у даному випадку виступає рада, яка може звернутися до виборців з пропозицією про відкликання такого депутата. Використання терміну “може звернутися” свідчить про те, що таке звернення до виборців не носить обов’язкового характеру, а тому може застосовуватися чи не застосовуватися винятково на розсуд ради, що робить інститут індивідуальної відповідальності представницьких органів слабким і майже недієвим.

Закон України “Про статус депутатів місцевих рад” від 11 липня 2002 р. [14] зберіг у повному обсязі положення попереднього закону про підстави дострокового припинення повноважень депутата без прийняття рішення відповідної ради, доповнивши його пунктом, за яким повноваження депутата припинялися достроково без рішення ради у разі його смерті, що само по собі і так є зрозумілим, а тому не потребувало законодавчого закріплення. Разом з тим, з підстав, коли повноваження депутата припинялися достроково за рішення ради, був виключений пункт: “у зв’язку з припиненням роботи на території відповідної Ради в разі постійного проживання за її межами (за винятком депутатів районних у місті Рад народних депутатів, які працюють і проживають на території міста)”.

Закон закріпив правову норму про те, що право вносити пропозиції про відкликання депутата належить “відповідній місцевій раді, а також зборам виборців та зборам (конференціям) об’єднань громадян, їхніх місцевих осередків, які відповідно до Закону України “Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів” мають право висувати кандидатів у депутати і знаходяться на території відповідного виборчого округу”. Важливою відмінністю досліджуваних актів стало положення про зміну суб’єкта, який повинен розглядати пропозицію про відкликання депутата. Якщо в Законі від 1994 р. рішення про

призначення голосування у відповідному окрузі про відкликання депутата розглядалося на пленарному засіданні ради, то закон від 2002 р. надав право розглядати та приймати рішення з цього питання територіальній виборчій комісії.

Щодо визначення підстав для відкликання виборцями обраного ними депутата місцевої ради, то на нашу думку, їх кількість була неправомірно скорочена, що негативно впливає на рівень відповідальності депутатів місцевих рад перед виборцями. Перестали бути підставами для відкликання депутата виборцями таке:

- незадовільне виконання депутатом депутатських обов'язків;
- використання депутатського мандата в особистих та корисливих цілях;
- систематичне порушення депутатом норм етики і моралі.

Дискусію серед місцевих політиків викликали зміни, внесені до Закону від 12 січня 2007 р. [7], які надавали можливість вищому керівному органу партії достроково припинити повноваження депутата. Але вони були відмінені на підставі Закону № 2487-VI від 19.07.2010 р.

Сьогодні можна говорити ще про один етап інституціалізації відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в контексті необхідності здійснення реформи всієї системи місцевого самоврядування, який розпочався майже відразу після прийняття Конституції та базового закону про місцеве самоврядування. У середовищі українського політикуму постійно робилися спроби провести реформування місцевого самоврядування. Розроблена Концепція реформування місцевого самоврядування [10]. Необхідно зауважити, що даний проект, як і попередні, не містить пропозицій щодо вдосконалення інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування, що свідчить про необхідність його доопрацювання.

Таким чином, результати проведеного дослідження через призму законодавчих актів дозволяють виділити три періоди інституціалізації відповідальності представницьких органів сучасного місцевого самоврядування:

I. Доконституційний період, який характеризується відродженням інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування через правові акти країни. Але статті, в яких порушувалися питання відповідальності представницьких органів, не відзначалися суттєвими нововведеннями, а їх зміст був майже ідентичним до змісту статей законів, які були прийняті до 1991 р.

II. Конституційний період, який розглядається як етап надання місцевому самоврядуванню конституційного статусу, що зумовило подальший розвиток та пошук шляхів удосконалення інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування. Важливу роль на цьому етапі відіграв профільний закон про місцеве самоврядування в Україні, який чітко визначив суб'єктів, перед якими несуть відповідальність представницькі органи місцевого самоврядування, підстави та санкції їх відповідальності. Однак механізм притягнення до відповідальності рад і депутатів залишився недосконалим та важко здійсненим на практиці.

III. Післяконституційний період, для якого є характерним пошук заходів, проведення яких у повному обсязі забезпечило б ефективне функціонування інституту відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування та зробило можливим застосування на практиці дієвих механізмів притягнення до відповідальності винних в неефективному управлінні територіальними громадами, наслідком якого є зuboжіння в соціальній, економічній, духовно-культурній та інших сферах.

Зі здобуттям Україною незалежності проблемі відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування не приділялася належна увага з боку законодавців. Зміни, що вносилися до законів та які мали на меті підвищити відповідальність представницьких органів, були здебільшого несуттєвими, носили почасти фрагментарний характер, через що не досягали поставленої мети. А тому інститут відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування потребує негайного законодавчого врегулювання та вдосконалення, що можливо лише за умови проведення в Україні реформи всієї системи місцевого самоврядування, для якої вже давно визріли умови в українському соціумі.

#### Література:

1. *Батанова Н. М.* Конституційно-правова відповідальність у сфері місцевого самоврядування / Н. М. Батанова // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2008. – № 4 (14). – С. 61–67.
2. *Бень О. Т.* Інституціоналізація: теоретична інтерпретація поняття / О. Т. Бень // Вісник Львівського університету. Серія соціологічна. – 2012. – Вип. 6. – С. 181–190.
3. *Делія Ю.* Юридична відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування / Ю. Ю. Делія // Право України. – 2003. – № 10. – С. 29–32.
4. *Кашо В. С.* Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления как предмет муниципального правотворчества / В. С. Кашо // Журнал российского права. – 2011. – № 6. – С. 35–40.
5. *Конончук С. Г.* Мандат депутата у сучасних демократіях: права та відповідальність. Дослідження проблеми / С. Конончук, О. Ярош. – К., 2011. – 96 с.
6. *Любченко П. М.* Конституційно-правова відповідальність суб'єктів виборчого процесу: теорія і практика / П. М. Любченко // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства : матеріали наук.-практ. конф., 24 листопада 2005 р. – К. : ПЦ “Фоліант”, 2005. – С. 106–111.
7. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим та місцевих рад : Закон України від 12.01.2007 р. № 602-V // ВВР України. – 2007. – № 13. – С. 134.
8. Про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” : Закон України від 08.09.2005 р. № 2854-IV // ВВР України. – 2005. – № 51. – С. 552.
9. Про внесення змін до Закону України “Про статус депутатів місцевих рад” : Закон України від 04.04.2006 р. № 3590-IV // ВВР України. – 2006. – № 21. – С. 171.

10. Про Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : проект указу президента України від 16.07.2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://minregion.gov.ua>.

11. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // ВВР України. – 1996. – № 24. – С. 170.

12. Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон України від 26.03.1992 р. № 2234-ХІІ // ВВР України. – 1992. – № 28. – С. 387.

13. Про статус депутатів місцевих Рад народних депутатів : Закон України від 04.02.1994 р. // ВВР України. – 1994. – № 24. – С. 180.

14. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. № 93-ІV // ВВР України. – 2002. – № 40. – С. 290.

15. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 // ВВР України. – 1994. – № 22. – С. 144.

16. Черногор Н. Н. Проблемы ответственности в теории муниципального права и практике местного самоуправления [Електронний ресурс] / Н. Н. Черногор. – Режим доступу : <http://www.lawmix.ru>.

*Надійшла до редколегії 29.04.2014 р.*

УДК 35.088:342.5

*Л. М. ТИМЧЕНКО*

## **ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ОРГАНАМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ**

*Проведено аналіз правового забезпечення надання адміністративних послуг в Україні. Визначено позитивні та негативні аспекти нормативно-правового закріплення адміністративних послуг на сучасному етапі та окреслено основні напрямки подальшого вдосконалення правового забезпечення даної сфери державного управління.*

**Ключові слова:** державне управління, адміністративні послуги, управлінські послуги, соціальні послуги, органи державної влади, органи місцевого самоврядування.

*In the article analyzes the legal provision of administrative services in Ukraine. There were defined current positive and negative aspects of the legal foundations of administrative services and outlined the main directions for further improvement of the legal provision of this realm of public administration.*

**Key words:** public administration, administrative services, management services, social services, public authorities, local government.

Децентралізація влади останнім часом набула значних масштабів у контексті розвитку демократичного вектору державотворення, що пов'язане у першу чергу зі зміною пріоритетів у державному управлінні в напрямку від централізованого впливу до надання послуг. У цьому контексті органи державної влади і органів місцевого самоврядування виступають прямими механізмами процесу взаємодії різних суспільних інститутів, з одного боку, а з іншого – процесу відносин: особистість – держава. Саме тому важливою і актуальною науковою проблемою на сучасному етапі державотворення постають перспективи вдосконалення організаційно-правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органів місцевого самоврядування. Якість надання адміністративних послуг населенню та організаціям чи установам у цьому контексті є показником ефективності механізму функціонування системи державного управління в цілому. У той же час дана система побудована на організаційно-правових засадах, від яких залежить функціональна складова механізмів державного управління, що і є основним фактором наукової зумовленості дослідження даної проблеми.

Останнім часом учені широко досліджують дану проблему. Необхідно відмітити роботи таких науковців, як К. Афанасьєв, І. Бригілевич, С. Ванько, В. Загайний, Т. Маматова, В. Стоян, В. Тимошук, Ю. Шаров, І. Чикаренко та багато інших. Науковці розглядають різні аспекти організаційно-правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг у контексті різних проблем державного управління, проте поза увагою вчених залишається велика кількість проблем, виникає об'єктивна необхідність створення комплексних наукових досліджень даного напрямку у зв'язку із динамічними змінами в сучасному державотворенні.

Метою даної статті виступає аналіз правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органів місцевого самоврядування, дослідження законодавства в цій сфері та виокремлення позитивних і проблемних аспектів сучасного стану розвитку даної сфери державного управління.

Останнім часом соціально-економічні та політичні процеси вносять нові корективи в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Корективи стосуються не лише їх структурно-організаційного забезпечення, а й, насамперед, ідеології функціонування. Суть якої полягає не в жорсткому управлінні процесами розвитку суспільства, а в наданні послуг, сприянні соціально-економічному розвитку, служінні інтересам суспільства та людині. Це положення закріплене в Конституції України: “утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави” [1].

Перш ніж розглядати стан організаційно-правового забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органів місцевого самоврядування доцільно підкреслити, що правові підстави для видачі дозволів, ліцензій, свідоцтв про реєстрацію існують давно. І норми права, що визначають

їх порядок отримання, застосовуються протягом тривалого часу. Адаже раніше вказана діяльність у теорії адміністративного права відносилася до видів правових форм державного управління і мала назву “здійснення інших юридично значущих дій”. Тобто відносини, що виникали під час отримання приватними особами різноманітних дозволів від органів місцевих адміністрацій, мали відповідне закріплення в нормах адміністративного права.

Разом із тим, реалізація вимог Конституції України щодо зміни характеру правових відносин між державою та громадянами суттєво вплинула на оновлення положень законодавства, які визначають порядок видачі дозволів, ліцензій, сертифікатів тощо, тобто надання адміністративних послуг.

Саме тому організаційно-правове забезпечення з надання адміністративних послуг в Україні на сьогодні є надзвичайно розгалуженим, різнорівневим та різнорідним за якістю управлінською діяльністю.

Слід зазначити, що уперше поняття “державні послуги” уведено у практику державного управління та визначено процес їх надання в Законі України від 28 грудня 1994 р. “Про оподаткування прибутку підприємств”, відповідно до якого державні послуги – це будь-які платні послуги, обов’язковість отримання яких установлюється законодавством та які надаються фізичним і юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними органами та організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [14, с. 365]. Але поняття “державні послуги” чи “управлінські послуги” не мало чіткого роз’яснення.

Концепція адміністративної реформи в Україні 1998 р. визначила зміст системного оновлення діяльності органів виконавчої влади у сфері надання послуг. Указуючи на те, що саме виконавча влада, реалізуючи призначення демократичної, соціальної, правової держави, створює умови для реалізації прав і свобод громадян, а також надання їм широкого кола державних, у тому числі управлінських послуг [14, с. 365]. Даний процес має ґрунтуватися на такому:

1) надання послуг з боку виконавчої влади повинно бути спрямовано на задоволення потреб особи і суспільства. Тому потрібно визначити перелік відповідних послуг, які потрібні громадянам, а також критерії оцінки якості та ефективності їх надання;

2) соціальні процеси повинні регулюватися з боку держави лише в разі, якщо це обумовлено інтересами всього суспільства. Відносини між споживачами та постачальниками товарів і послуг регулюються ринком, окрім тих випадків, коли він не може адекватно задовольнити потреби суспільства;

3) управлінські послуги повинні бути платними тільки у випадку, коли громадянин має вибір – чи користуватися цією послугою, чи ні;

4) управлінські послуги повинні надаватися, насамперед, на низових рівнях структури виконавчої влади, що забезпечить їх наближення до споживачів. У деяких випадках надання послуг на більш високому структурному рівні може бути обумовлено потребами економіки чи вимогами до якості надання послуги [14, с. 366].



Згідно із Законом України “Про місцеві державні адміністрації” [4], виконавчу владу в областях, районах, у містах Києві та Севастополі здійснюють обласні, районні, Київська та Севастопольська міські: державні адміністрації. Делеговані повноваження, які покладені на ці органи, охоплюють фактично всі аспекти соціально-економічного розвитку території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, зокрема, надання управлінських послуг регламентується лише у сфері житлово-комунальних послуг (ст. 18) та послуг для розвитку малого бізнесу (ст. 20) [4]. Крім того, через дуалізм правового статусу місцеві державні адміністрації в своїй діяльності керуються не стільки спільними інтересами територіальних громад сіл, селищ і міст, скільки розпорядчими документами і вказівками органів виконавчої влади вищого рівня, які часом можуть суперечити місцевим інтересам.

Законом України “Про місцеве самоврядування в Україні” [5] передбачено також значний обсяг повноважень виконавчих органів (якими є виконавчі комітети, відділи, управління та інші створювані місцевими радами) задля реалізації функцій місцевого самоврядування. Зокрема, це повноваження в галузі реалізації житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв’язку; повноваження в галузі будівництва; повноваження у сфері освіти, охорони здоров’я, культури, фізкультури і спорту; повноваження у сфері соціального захисту населення; повноваження щодо забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; у сфері земельних відносин та охорони навколишнього середовища тощо [5]. До того ж, органи та посадові особи місцевого самоврядування повинні забезпечити “гарантований державою мінімальний рівень соціальних послуг на душу населення в межах усієї території України” (ст. 1), зокрема, у сфері соціально-економічного розвитку “... виконання робіт (послуг), необхідних для територіальної громади, на підприємствах, в установах та організаціях” (ст. 27) [5].

Тлумачення поняття “соціальна послуга” дає Закон України “Про соціальні послуги” [6], відповідно до якого “соціальні послуги – це комплекс правових, економічних, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивідів, які перебувають у складних життєвих умовах і потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя” [6]. Дане визначення більш схоже на різновид соціальної допомоги для окремих категорій громадян, ніж на послугу.

Звернемо увагу на те, що на відміну від представницьких органів місцевого самоврядування, посадові особи муніципалітетів виконують свої функції на постійній основі, і саме до них при вирішенні більшості питань звертаються заявники.

Однією з ознак управлінських адміністративних послуг, наведених вище, є ініціатива заявника на отримання послуги. Види та порядок звернень громадян регулюються Законом України “Про звернення громадян” [7]. Зокрема,

громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [7]. У той же час, цей Закон визначає всі можливі звернення громадян, але не розкриває механізм регулювання порядку звернень на отримання адміністративних послуг. Відповідно до ст. 1 Закону під зверненнями громадян слід розуміти викладені в письмовій або усній формі пропозиції (зауваження), заяви (клопотання) і скарги. Тобто, такі звернення щодо отримання адміністративних послуг не є предметом регулювання Закону України “Про звернення громадян” [7], оскільки має зовсім інше призначення. Крім того, основними недоліками цього Закону є те, що він:

- залишається поза увагою звернення юридичних осіб;
- не розмежує розгляд звернень публічними та непублічними (приватними, громадськими) суб'єктами;
- недостатньо розмежує процедури розгляду різних видів звернень;
- установлює необґрунтований і недиференційований строк для розгляду звернень громадян;
- є недосконалим у частині закріплення механізмів реалізації прав особи [13, с. 90].

Разом з тим, громадянин відповідно до Закону України “Про звернення громадян” [7] не має, наприклад, права доступу до матеріалів справи; права бути вислуханим; права подавати клопотання про відвід посадової особи тощо.

Виходячи із зазначеного, заслуговує на увагу проблема налагодження дієвого громадського контролю, завданнями якого є перевірка виконання вимог чинного законодавства та прийнятих рішень. За результати перевірок, на підставі складених протоколів та актів, громадські організації інформують відповідні державні органи про виявлені правопорушення, вносять пропозиції щодо притягнення правопорушників до відповідальності. Така діяльність сприятиме врахуванню у сфері державного управління європейських стандартів незалежного урядування.

Значну частину адміністративних послуг становлять так звані “документи дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”. До таких документів (постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності” [8]), що видаються органами місцевого самоврядування та держадміністраціями, належать: дозвіл на розміщення зовнішньої реклами; дозвіл на проведення аукціонів, конкурсного розпродажу і лотерей; дозвіл на використання місцевої символіки (герба міста, назви чи зображення архітектурних, історичних пам'яток); дозвіл на розміщення на території об'єктів благоустрою будівель і

споруд соціально-культурного, побутового, торговельного та іншого призначення; дозвіл на користування природними лікувальними ресурсами місцевого значення; згода міської ради на розміщення об'єкта підвищеної небезпеки на території міста; дозвіл на експлуатацію об'єктів підвищеної небезпеки; дозвіл на відособлене спеціальне використання природних ресурсів місцевого значення; рішення про надання земельних ділянок комунальної власності в користування тощо [8]. Крім того, постановою затверджені основні вимоги до порядку взаємодії державного адміністратора з місцевими дозвільними органами, суб'єктами господарювання та територіальним органом спеціально уповноваженого органу з питань дозвільної системи у сфері господарської діяльності щодо видачі документів дозвільного характеру, які передбачають здійснення дозвільних процедур відповідними центрами. Підкреслимо наступне, що з прийняттям Закону України "Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності" [3], розпочалося централізоване створення єдиних дозвільних центрів (далі – ЄДЦ), які діють за принципом організаційної єдності в одному приміщенні, уповноважених видавати документи дозвільного характеру, тобто надавати адміністративні послуги. Відповідно до Закону місцевий дозвільний орган розробляє регламент (інформаційну картку), який визначає послідовність дій для отримання документів, схеми дозвільних процедур. Дозвільні органи забезпечують оприлюднення та вільний доступ до інформації, необхідної суб'єктам господарювання для започаткування та провадження господарської діяльності, шляхом створення офіційних веб-сторінок, розміщення інформації на стендах, а також випуску інформаційних бюлетенів та методичних матеріалів. У вимогах зазначається, що дозвільний центр розміщується в центральній частині міста або в іншому зручному для відвідувачів місці з розвинутою транспортною інфраструктурою [3].

Отже, хоча ця політика і була спрямована на покращання умов для отримання адміністративних послуг лише суб'єктами господарювання, було досягнуто низки суттєвих зрушень щодо вдосконалення нормативно-правової бази у сфері розвитку підприємництва, зняття надмірних бар'єрів і перепон, а також загального поліпшення бізнес-середовища в Україні. Передусім, це стосується оздоровлення регуляторного клімату, оптимізації дозвільної системи, спрощення процедур започаткування підприємницької діяльності.

Закон України "Про адміністративні послуги" було ухвалено 6 вересня 2012 р. За цим Законом державна політика у сфері надання адміністративних послуг має формуватися за принципами: 1) верховенства права, у тому числі законності та юридичної визначеності; 2) стабільності; 3) рівності перед законом; 4) відкритості та прозорості; 5) оперативності та своєчасності; 6) доступності інформації про надання адміністративних послуг; 7) захищеності персональних даних; 8) раціональної мінімізації кількості документів та процедурних дій, що вимагаються для отримання адміністративних послуг; 9) неупередженості та справедливості; 10) доступності та зручності для суб'єктів звернень [2].

Разом з тим, не вдаючись до докладного аналізу всіх правових норм щодо надання адміністративних послуг, які викладені в даному Законі, наведемо найбільш важливі з них:

- упровадження нової ідеології – *служіння* держави громадянам, що визначає реалізацію права громадян та суб'єктів господарювання на отримання адміністративних послуг;
- створення органами місцевого самоврядування та районними державними адміністраціями центрів надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП) з метою забезпечення належної доступності до цих послуг;
- законодавча заборона вимагання документів та інформації, якою вже володіють суб'єкти надання адміністративних послуг, або яку вони можуть отримати самостійно;
- систематизація внутрішніх процедур надання адміністративної послуги через запровадження технологічних карток послуг та надання зручної інформації для споживачів послуг через запровадження інформаційних карток послуг;
- введення поняття “адміністративний збір” як єдиної плати за адміністративну послугу.

Крім того варто відзначити, що відповідно до цього Закону (ст. 5, ч. 1) виключно законами, які регулюють суспільні відносини щодо надання адміністративних послуг, установлюються: 1) підстави для одержання адміністративної послуги; 2) суб'єкт надання адміністративної послуги та його повноваження щодо надання адміністративної послуги; 3) перелік і вимоги до документів, необхідних для отримання адміністративної послуги; 4) платність або безоплатність надання адміністративної послуги; 5) граничний термін надання адміністративної послуги; 6) перелік підстав для відмови у наданні адміністративної послуги [2].

Одночасно, прийняття Закону України “Про адміністративні послуги” жодною мірою не означає, що сучасний стан законодавства у даній сфері є завершеним. Так, тільки за 2013 р. було ухвалено низку підзаконних нормативно-правових актів, необхідних для унормування загальної процедури надання адміністративних послуг, зокрема, було прийнято постанови КМУ “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” [11], “Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг” [12], “Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг” [10], “Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги” [9].

Разом з тим, маємо зазначити, що важливою проблемою в законодавчій регламентації адміністративних послуг на сьогодні залишається існування значних недоліків і суперечностей. Це пов'язано з факторами як суб'єктивного, так і об'єктивного характеру. По-перше, неповне визначення кола реальних суб'єктів надання адміністративних послуг. Замість врегулювання, на яких засадах це можуть робити підприємства, недержавні організації та установи, їх просто вилучено з переліку суб'єктів надання адміністративних послуг. Цим закладено проблему

впорядкування існуючої процедури таких послуг, а також зафіксовано можливість надання адміністративних послуг лише через публічних службовців. Це лише може призвести до надмірної бюрократизації та здороження вартості окремих адміністративних послуг. По-друге, не зовсім реалістичним видається завдання про встановлення законом переліку адміністративних послуг. Адже останній може включати сотні позицій, і забезпечити його повноту та стабільність практично неможливо. По-третє, замість критерію “собівартості (фактичних витрат) надання послуги” як розміру плати за надання адміністративної послуги (адміністративного збору) закладено незрозумілий критерій “соціального та економічного значення”. Тобто, не визначено ні верхньої ні нижньої межі для встановлення плати за послуги немає. У цьому контексті доречним також визначити і групи осіб, яким можуть бути встановлені пільги при отриманні адміністративних послуг з обґрунтуванням підстав. По-четверте, за Законом робота ЦНАП має здійснюватися лише через “адміністраторів”. На наш погляд, слід було б застосувати більш гнучкі форми регулювання, залишивши це питання на розсуд самих суб’єктів, які утворюють ЦНАП.

Таким чином, аналіз чинного законодавства України у сфері надання адміністративних послуг громадянам свідчить про те, що за останні роки в країні відбуваються позитивні зрушення, які спрямовані на вироблення ефективних організаційних форм у наданні послуг з боку органів державної влади та місцевого самоврядування. Але нормативно-правове забезпечення функціонування системи надання адміністративних послуг громадянам все ж має істотні недоліки щодо забезпечення справедливого, об’єктивного, своєчасного та якісного надання послуг споживачу (одержувачу), тому потребує уточнення та доповнення.

Перспективним напрямом подальших наукових досліджень є визначення факторів, що сприяють чи, навпаки, перешкоджають ефективній роботі ЦНАП, які створені при органах виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також дослідження позитивного зарубіжного досвіду в наданні адміністративних послуг органами публічної влади, упровадження прогресивних форм і методів надання таких послуг населенню, оскільки підвищення якості надання таких послуг сьогодні для України є особливо актуальним.

#### Література:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
2. Про адміністративні послуги : Закон України від 09.09.2012 р. № 5203-VI// ВВР України. – 2013. – № 32. – С. 1705.
3. Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності : Закон України від 06.09.2005 р. № 2806-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Про місцеві державні адміністрації : Закон України від 09.04.1999 р. № 586-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

5. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 1997. – № 25. – С. 20.
6. Про соціальні послуги : Закон України від 19.05.2003 р. № 280/97-ВР // Офіц. вісн. України. – 2003. – № 29. – С. 52.
7. Про звернення громадян : Закон України від 02.10.1996 р. № 393/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
8. Про заходи щодо упорядкування видачі документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності : постанова Кабінету Міністрів України від 21.05.2009 р. № 576 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження вимог до підготовки технологічної картки адміністративної послуги : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – С. 28.
10. Про затвердження Примірною положення про центр надання адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 16. – С. 16.
11. 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.
12. Про затвердження Порядку ведення Реєстру адміністративних послуг : постанова Кабінету Міністрів України від 30.01.2013 р. № 57 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – С. 43.
13. *Афанасьєв К. К.* Адміністративні послуги : навч. посіб. / К. К. Афанасьєв. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е.О. Дідоренка, 2010. – 176 с.
14. Про адміністративні послуги : науково-практичний коментар до Закону України [за заг. ред. В. П. Тимощука]. – К. : ФОП О. М. Москаленко. – 392 с.

*Надійшла до редколегії 16.04.2014 р.*

## ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 351.862.4

*В. П. САДКОВИЙ*

### ДЕРЖАВНІ МЕХАНІЗМИ ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ У СФЕРІ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ В УКРАЇНІ

*Проведено аналіз основних державних механізмів управління та вдосконалення підготовки фахівців, розглянуто специфічні ознаки та загальні функції державного освітянського менеджменту. Проаналізовано основні напрями державного управління у сфері цивільного захисту України, розглянуто специфічні особливості галузі.*

**Ключові слова:** державне управління, цивільний захист, надзвичайна ситуація, професійні стандарти.

*The analysis of basic state mechanisms of management and perfection of preparation of specialists is conducted in the article, specific signs and public functions of state elucidative management are considered. The basic directions of state administration in the field of civil protection Ukraine, considered of specific features of the industry.*

**Key words:** state management, civil defence, emergency, professional standards

Сучасний історичний етап переходу України до відкритого демократичного суспільства вимагає наукового обґрунтування теорії та практики державного будівництва та його складової державного управління, яке має свою історію. З моменту зародження людського суспільства, з того часу, коли людина почала ставити перед собою конкретні цілі та завдання, виникла потреба в управлінні, в забезпеченні відповідної організації суспільно-економічних відносин в існуванні держави. Людство накопичило багатий досвід управління суспільними справами. Його вивчення, аналіз і вдосконалення сприяють ефективності здійснення державного управління, досягнення кращих його результатів.

Сьогодні цілком очевидним фактом стало існування об'єктивних загальних категорій, принципів, функцій і методів державного управління, які зумовлені характером політичної системи, соціально-економічними факторами та культурним рівнем суспільства. Вивчення цих фундаментальних засад адміністративно-управлінської науки та вироблення передової теорії набуває вкрай актуального характеру для динамічного розвитку нашої держави.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що вивченням даної проблеми займаються вітчизняні практики, державні діячі, учені [1; 2; 3; 5; 6]. Однак здійснені дослідження не повною мірою враховують ті швидкі зміни, які відбуваються в системі державного управління у сфері цивільного захисту та формуванні нового парадигми підготовки фахівців.

Мета статті – аналіз державних механізмів дослідження проблеми підготовки фахівців у сфері цивільного захисту.

Сучасні суспільні процеси поставили гостру потребу у професійно підготовлених фахівцях, які здатні ефективно працювати в органах державної влади, вирішувати складні проблеми сьогодення. У подальшому, в умовах ускладнення завдань державного будівництва, потреба в таких спеціалістах зростатиме. Тому необхідно практично по-новому вести підготовку фахівців, які володітимуть основами адміністративно-управлінської науки і мистецтва управління для роботи в центральних і місцевих органах виконавчої влади, органах місцевого самоврядування, державних службах і департаментах.

Концепцією захисту населення і територій у разі загрози та виникнення надзвичайних ситуацій визначається, що рівень національної безпеки не може бути достатнім, якщо в загальнодержавному масштабі не буде вирішено завдання захисту населення, об'єктів економіки, національного надбання від надзвичайних ситуацій (НС).

Очевидно, що перспективою такого завдання є вдосконалення системи управління безпекою в НС та цивільним захистом населення, територій та суб'єктів господарської діяльності. Усвідомлюючи, що управління – це перш за все вирішення проблеми професіоналізму фахівців та компетентності керівних кадрів органів виконавчої влади та адміністративного управління, які відповідно до своїх повноважень організовують діяльність із забезпечення безпеки населення та сталості функціонування об'єктів економіки і соціальної інфраструктури, запровадження якісної адаптованої до національної освіти системи навчання керівних кадрів, фахівців та населення у сфері цивільного захисту розглядається більшістю держав як одне з першочергових завдань сучасних систем протидії НС.

Спрямованість роботи на розв'язання наукової проблеми в галузі державного управління у сфері цивільного захисту, а також практична відсутність теоретичних розробок у цій сфері зумовлює необхідність проведення аналізу сутності державного управління крізь призму цієї проблеми. Сьогодні офіційне визнання державного управління як виду суспільної діяльності і галузі науки підкреслює нагальну потребу у створенні та розвитку національної школи державного управління у сфері цивільного захисту як системи забезпечення безпеки життєдіяльності населення.

Аналіз літературних джерел [2; 3; 4] свідчить про відсутність єдиного, загальноприйнятого визначення державного управління. Зазначимо, що це пов'язано насамперед з тим, що існує принаймні два різних підходи до розуміння змісту державного управління: перший, американський, в межах якого державне



управління розглядається як галузь, що включає законодавчу, виконавчу і судову гілки влади, а другий – європейський, де державне управління розглядається головним чином як підгалузь права [3, с. 36]. Тобто, перший підхід передбачає поєднання політичних, правових та адміністративних функцій, а другий – їх розмежування, визначення державного управління як усієї незаконодавчої та несудової діяльності держави або як підзаконної виконавчо-розпорядчої діяльності органів держави. При цьому, поняття американського та європейського підходів досить умовні.

Складною теоретичною проблемою є визначення об'єкта державного управління як у сфері цивільного захисту в цілому, так і її окремих підсистем. Дослідження науковців і практична діяльність держави в цій сфері мають поки що фрагментарний, некомплексний характер.

При дослідженні проблеми державного управління у сфері цивільного захисту важливим моментом є з'ясування його цілей і визначення принципів його реалізації. Складність здійснення процесу державного управління у сфері цивільного захисту зумовлена передусім ступенем конкретизації, чіткості формування цілей, які мають бути досягнуті. У наукових роботах зазначається, що “складність у тому, що разом зі зміною цінностей держави (побудова незалежної України) не визначаються цілі розвитку суспільства” і “має бути не просто проголошено про побудову соціальної держави, але необхідно виробити дієвий механізм її розвитку” [4, с. 89]. Невизначеність загальнодержавних цілей зумовлює невизначеність цілей в окремих сферах. Сфера цивільного захисту в Україні як механізм забезпечення безпеки життєдіяльності населення також вимагає науково обґрунтованого визначення цілей – стратегічних напрямків здійснення ефективної державної політики в зазначеній сфері.

Проблема вироблення та становлення сучасних принципів державного управління є стрижневою проблемою сучасного державного управління в Україні, оскільки вони обґрунтовують, роз'яснюють зв'язки як між об'єктом і суб'єктом управління, так і в середині кожного з них. Ігнорування принципів призводить до того, що “багато змін, що відбуваються у сфері державного управління, ще здійснюються, виходячи із суб'єктивних поглядів. У результаті суспільство погано відчуває вплив апарату на державне управління”. Тим більш, що системне, комплексне бачення принципів державного управління у сфері цивільного захисту в Україні відсутнє, що вказує на необхідність здійснення наукової роботи в цьому напрямку .

Крім того, існує розуміння того, що цілі повинні формуватися “знизу”, виходячи з потреб об'єкта управління, а формування “дерева цілей” зумовлює відповідні функції державного управління у сфері цивільного захисту та структури, що забезпечують їх здійснення.

Розроблення науковцями основ функціонально-структурного аспекту системного підходу щодо державного управління відіграє позитивну роль, оскільки саме таким чином розкриваються основні сторони побудови і

функціонування (діяльності) будь-якої соціальної системи, у тому числі і системи державного управління у сфері цивільного захисту. Не викликає сумнівів, що державне управління прямо пов'язане з реалізацією цілей і функцій держави. Цілі держави підпорядковують собі функції держави. Первинність у визначенні цілей та функцій держави належить конституції держави, і тому цілі та функції як держави, так і державного управління випливають з її конституції.

Найчастіше термін “функція” в науковій літературі використовується як назва або характеристика напрямку діяльності, як узагальнююча характеристика сутності завдань і цілей діяльності кого-небудь або призначення чого-небудь.

На думку науковців, “поняття функцій, у його загально соціологічному змісті, покликане охопити й відобразити внутрішню природу, найглибший зміст, тобто суть діяльності” [1, с. 12].

У рамках даного дослідження під поняттям “функції державного управління” розуміється специфічна за предметом, змістом і засобом забезпечення цілеспрямована діяльність держави з вироблення управляючих впливів. Виходячи з цього, в рамках дослідження визначимо: функції державного управління у сфері цивільного захисту – це напрями діяльності органів виконавчої влади з вироблення управляючих впливів цілеспрямованих на забезпечення безпеки життєдіяльності.

На характер і конфігурацію функціональної структури державного управління впливає багато чинників, а саме: сукупність цілей, завдань, функцій і повноважень держави, у тому числі соціальна спрямованість держави, стан розвитку громадянського суспільства, форма державного устрою, форма правління, розвиток місцевого самоврядування, рівень самоуправління об'єктів управління, рівень централізації й децентралізації. Тому є реальні складнощі в тому, щоб у функціональній структурі державного управління підтримувати результативність і ефективність, з одного боку; гнучкість і адаптивність до цілей, що змінюються, – з іншого.

Функціональний і структурний аспекти тісно взаємопов'язані як один з одним, так і з іншими відносно самостійними аспектами і частинами системного підходу [6]. Зокрема, структурний аналіз системи державного управління дозволяє ідентифікувати окремі елементи системи, встановити становище кожного з них в ієрархії системи, визначити міру і характер участі кожного з них у суспільному розподілі управлінської праці, а також спосіб їх взаємозв'язків і взаємодій.

Таким чином, надання державному управлінню у сфері цивільного захисту як засобу забезпечення безпеки життєдіяльності населення (пріоритетній складовій національної безпеки) наукового характеру передбачає широке використання результатів досліджень інших галузей науки (філософії, політології, права, соціології, економіки та інших) і подальший розвиток наукових досліджень з актуальних проблем державного управління (прогнозування, стратегічного планування, розробка сучасних методів контролю, комунікацій, прийняття рішень та інших).

Державне управління – інтегрований процес, який складається із сукупності процесів (елементів), що конкретизуються на циклах вказаного управління через визначення його суб'єктів і об'єктів. Дослідження вказаного процесу дозволяє адекватно оцінювати проблемні ситуації, становлення і розвитку державного управління. При цьому ефективність державного управління значною мірою залежить від дієздатності державної влади та наявних в її розпорядженні ресурсів (можливостей) розвитку основ громадянського суспільства, а отже, і рівня активності суспільної діяльності. Чимало дослідників зазначає, що з позицій системного підходу державне управління необхідно розглядати як складну динамічну систему, функціонування якої характеризується багатьма параметрами. Тому в загальному вигляді державне управління у сфері цивільного захисту можна відобразити такою поетапною схемою: виявлення проблемної ситуації – урахування потреб – виявлення сукупності проблем, пов'язаних із задоволенням потреб – визначення цілей, пов'язаних із розв'язанням вказаних проблем (розбіжностей між реальними і бажаними станами) – розробка та прийняття управлінських рішень, спрямованих на досягнення цілей – розробка системи управлінських впливів на суспільство – активний моніторинг з метою виявлення нової проблемної ситуації.

#### 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. Антонюк О. Менеджмент в освітянській сфері: концептуальні засади / О. Антонюк // Персонал. – 2006. – № 10. – С. 58–65.
3. Державне управління в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. Б. Авер'янова. – К. : Вид-во ТОВ “СОМІ”, 1999. – С. 35–39.
4. Державні стандарти професійної освіти: Теорія і методика. – Хмельницький : ТУП, 2002. – 367 с.
5. 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.
6. Жабенко О. В. Державна освітня політика в умовах європейської інтеграції / О. В. Жабенко // Державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз : матеріали наук.-практ. конф. ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – Т. 2. – С. 126–128.

*Надійшла до редколегії 10.04.2014 р.*

УДК 35.081.7

*В. Ф. ЗОЛОТАРЬОВ*

## **АНАЛІЗ ПОТРЕБ У ПІДВИЩЕННІ КВАЛІФІКАЦІЇ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ НА ПРИКЛАДІ ХАРКІВСЬКОЇ ОБЛАСТІ**

*Теоретично обґрунтовано необхідність здійснення аналізу потреб посадовців у підвищенні кваліфікації, узагальнено практику та результати його проведення на прикладі Харківської області.*

**Ключові слова:** аналіз потреб, підвищення кваліфікації, методи проведення аналізу потреб, рівень професійної компетентності посадовців, знання, вміння та навички.

*This paper theoretically substantiates the necessity to conduct the analysis of officials' needs in in-service training, practice and the results of its conduct after the example of Kharkiv region are summarized.*

**Key words:** needs analysis, in-service training, methods of needs analysis conduct, the level of professional competence of officials, knowledge, abilities and skills.

Розвиток громадянського суспільства, інтеграція України до стандартів Європейського Союзу, проведення адміністративної реформи потребують підготовки нової генерації керівників і фахівців органів влади, формування професійно підготовленого кадрового резерву для заміщення посад у структурах державного апарату.

Удосконалення підвищення рівня професійної компетентності посадовців зумовлюється необхідністю врахування суттєвих змін у різних сферах життєдіяльності держави, зокрема розвитку державної служби, служби в органах місцевого самоврядування. Зазначене вимагає суттєвих якісних змін у нормативно-правовому, кадровому, науково-методичному, інформаційному, матеріально-технічному забезпеченні окресленої сфери з метою забезпечення такого рівня якості та ефективності їх діяльності, що наближається до показників високорозвинених країн світу.

Однією з умов приведення рівня професійної компетентності посадовців у відповідність до дедалі більших потреб суспільства є якісне змістовне наповнення процесу їх підвищення кваліфікації. Навчальний процес у системі підвищення кваліфікації посадовців має певні особливості, бо різні категорії посадовців мають різні потреби у підвищенні кваліфікації, їхнє задоволення здійснюється відповідно до змісту навчальних програм.

Визначення реальних потреб у вдосконаленні професійної компетентності посадовців є ключовим у плануванні підвищення кваліфікації. У зв'язку з цим

набуває актуальності проблема теоретичного обґрунтування та практичного запровадження проведення аналізу потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Питання якісного проведення підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування розглядали як науковці, так і практичні працівники, що опікуються зазначеною тематикою. Теоретичні та практичні аспекти здійснення аналізу потреб посадовців у підвищенні рівня професійної компетентності висвітлювалися у працях В. Гошовської, С. Дубенко, О. Мельникова, І. Мельникова, С. Серьогіна, В. Серьогіна, П. Серьогіна та ін.

Проте у своїх роботах зазначені науковці не повною мірою розглядали теоретичні аспекти здійснення аналізу потреб у підвищенні кваліфікації посадовців та фрагментарно описували практику його здійснення на прикладі певного регіону країни.

Метою дослідження є теоретичне обґрунтування необхідності здійснення аналізу потреб посадовців у підвищенні кваліфікації та практика його здійснення на прикладі Харківської області.

Для досягнення поставленої мети вирішуються такі завдання:

- дослідити теоретичні аспекти доцільності здійснення аналізу потреб у підвищенні кваліфікації посадовців;
- узагальнити практику та результати проведення аналізу потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Харківської області.

Організація підвищення рівня професійної компетентності посадовців органів влади визначається як один із головних пріоритетів кадрової політики у сфері публічної служби.

При цьому має бути забезпечений взаємозв'язок професійного навчання з пріоритетами і вимогами розвитку органів публічної влади, його безперервний характер. Це потребує системне вивчення потреб у професійному навчанні державних службовців [4, с. 160].

У будь-якій організації завжди виникає потреба добору необхідної інформації стосовно персоналу, особливостей та умов праці, результатів виконання професійних завдань, знань і кваліфікації, що необхідні для ефективного виконання посадових обов'язків тощо, щоб визначити різницю між необхідним і наявним рівнем професійної підготовки. Важливість оцінки цієї різниці полягає в тому, що тільки завдяки їй можна побудувати навчання фахівців з урахуванням їх реальних освітніх потреб і суттєво допомогти їм у підвищенні рівня знань, майстерності, вмінь, навичок.

Аналіз потреб можна розглядати як ключову складову системного підходу до навчального процесу, тобто організація професійної підготовки посадовців потребує визначення їх потреб у професійному навчанні, що є першим обов'язковим етапом цього процесу.

Потреби в підвищенні кваліфікації посадовців слід розглядати як різницю між кваліфікаційними вимогами посади (сьогоднішньої чи майбутньої) і реально досягнутими результатами їх діяльності. Необхідність оцінки цієї різниці полягає в гарантуванні того, що запланований для підвищення кваліфікації посадовців навчальний курс доречний і суттєво допоможе їм у розвитку знань, майстерності, вмінь, а кошти та інші ресурси не будуть витрачені марно.

Зазначимо, що в країнах Європейського Союзу раніше визначення та аналіз потреби в навчанні здійснювався за допомогою побудови формальної професіограми службовця на базі вимог професійно-кваліфікаційних характеристик посади, сьогодні набули поширення два інших підходи. Перший передбачає визначення потреби в навчанні шляхом визначення результатів діяльності публічного службовця – його реальних досягнень. Послідовний аналіз структури та джерел проблеми дає конкретну інформацію для прийняття рішення щодо того, в якому обсязі і якого характеру потрібне навчання посадовцю. Другий підхід характеризується виділенням потреби органів публічної влади через аналіз їх запитів. Він орієнтує організацію, її підрозділи та персонал на вирішення власних професійних проблем. Обсяг, структура і характер впливу (навчального і позанавчального) на окремих працівників визначається кінцевою метою та проблемами організації в цілому. Використання цього підходу, крім достатньо конкретного визначення потреби в удосконаленні кадрів сприяє вдосконаленню діючих та розробці нових посадових інструкцій, більш глибокому розмежуванню праць і визначенню обсягів відповідальності у функціональних та ієрархічних зрізах [2, с. 6, 12; 3, с. 26–28].

Погоджуємося зі ствердженням О. Мельникова, що врахування наявних потреб при формуванні програм навчання сприяє запровадженню структурованого та ефективного підходу до фахової підготовки працівників органів влади. Вивчення та задоволення потреб працівників владних структур у професійному навчанні (у тому числі й за допомогою сучасних інформаційних технологій) надасть можливість забезпечити органи влади висококваліфікованими фахівцями, професіоналами державного управління, організувати безперервну освіту держслужбовців з урахуванням перспектив розвитку країни, створити умови для планування й реалізації кар'єри посадових осіб шляхом постійного підвищення їхнього професійного рівня [1, с. 300–301].

Оцінка потреб у професійному навчанні знаходиться в основі визначення основної мети підвищення кваліфікації, від неї залежить також структура і зміст навчальної програми. У свою чергу, мета і зміст програми визначають форми та методи навчання, які повинні дати найбільший ефект.

Перед тим, як зайнятися розробкою навчальних планів і програм, слід детально з'ясувати структуру потреб у навчанні для тієї чи іншої категорії посадовців. У цій структурі виділяють такі основні складові.

Кількісні потреби визначають кількість посадовців, яким необхідно підвищити свою кваліфікацію, у тому числі за професійними програмами та програмами короткотермінових або постійно діючих тематичних семінарів.

Якісні потреби використовують для необхідності розвитку структури і глибини знань, системи цінностей, установок, майстерності, вмінь тощо.

Індивідуальні потреби слугуватимуть для ліквідації різниці між вимогами посади і результатами діяльності окремого посадовця.

Колективні потреби визначають сукупність індивідуальних потреб, необхідність посилення взаємодії, організації, кооперації, комунікації.

Майбутні потреби навчання, пов'язані із очікуваними змінами в цілях, функціях, структурі органів, технології управління.

Необхідність аналізу потреб у навчанні посадовців зумовлюється різними причинами та обставинами. Це можуть бути: необхідність опанування нових нормативно-правових документів; нові вимоги до профілю професійної компетентності посадовця; зміни у структурі органу влади: запровадження сучасних технологій управління; зарахування до кадрового резерву на більш вищі посади; брак професійного досвіду тощо.

Урахування наявних потреб при формуванні програм навчання сприяє запровадженню структурованого та ефективного підходу до фахової підготовки працівників органів влади. Виходячи з цього, з'являється можливість скласти навчальні програми відповідно саме до реальних потреб посадовців, що відбивають специфіку роботи в тому чи іншому підрозділі конкретної організації.

Доцільно постійно та системно здійснювати оцінку задоволення потреб посадовця щодо отримання необхідних та достатніх знань, умінь і навичок стосовно власної професійної діяльності.

Серед методів аналізу потреби в підвищенні кваліфікації виділяє такі, як опитування, анкетування, спостереження, тестування, аналіз ділових ситуацій, аналіз документації (посадових інструкцій, вимог, вікових та професійних зрізів, поточних цілей та планів розвитку тощо), інтерв'ю, самооцінку, самозвіт, оцінку керівником, спостереження спеціалістів, оцінку колег, перевірку досвіду, атестацію, щорічну оцінку виконання посадовцями покладених на них обов'язків і завдань, перевірку організаторських здібностей, моделювання, аналіз пропозицій органів влади тощо.

Потреби в підвищенні кваліфікації посадовців Луганської, Полтавської, Сумської та Харківської областей задовольняються шляхом їх участі в навчанні за професійними програмами або за програмами тематичних семінарів, які проводяться Харківським регіональним інститутом державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України (далі – Інститут).

Дослідження щодо визначення потреб у підвищенні кваліфікації в Інституті державних службовців обласної, районних державних адміністрацій та посадових осіб місцевого самоврядування Харківської області здійснюється щорічно.

Для проведення дослідження щодо аналізу потреб у підвищенні кваліфікації застосовується як анкетування працівників місцевих органів влади, так і аналіз наданих пропозицій з цього питання відповідними владними структурами.

У ході проведеного анкетування посадовців у травні – грудні 2013 р. передбачалося виявити наявні та визначити необхідні знання, вміння та навички для ефективного виконання ними своїх посадових обов'язків.

В анкетуванні взяло участь 4300 працівників обласної, районних державних адміністрацій, обласної, міських, районних, селищних і сільських рад, тобто майже кожний другий працівник місцевих органів влади Харківщини.

Так, виходячи із оцінки виконання власних функціональних обов'язків, респонденти відмітили, що наразі вони найкраще володіють такими вміннями та навичками: використовувати сучасні методи прийому та передачі інформації; працювати з комп'ютером на рівні користувача; правильно організувати своє робоче місце; планувати власну роботу; налагоджувати і підтримувати добрі відносини з іншими працівниками організації, користуватися службовою інформацією.

Натомість значно нижче респонденти оцінюють власний рівень умінь прогнозувати розвиток якої-небудь події (процесу), умінь використовувати в повсякденній діяльності останні досягнення в галузі сучасних інформаційних технологій, організувати хід проведення масових заходів, здійснювати неформальні комунікації з громадянами та зв'язки з громадськістю та виступати перед аудиторією.

Найбільш необхідними для своєї практичної роботи респонденти вважають такі знання, вміння та навички: грамотно використовувати законодавчу базу; стисло і доступно викладати свої думки; працювати з комп'ютером на рівні користувача; складати і оформляти ділові документи; стисло і конкретно формулювати основні положення, смисл документа, що складається; правильно організувати своє робоче місце; планувати власну роботу. Причому в більшості з цих вмінь, навичок, потреба у посадовців лише актуалізувалися.

Необхідними респонденти визначили, насамперед такі знання, вміння та навички, як грамотно використовувати законодавчу базу, стисло і доступно викладати свої думки, працювати з комп'ютером на рівні користувача, складати й оформляти ділові документи, стисло і конкретно формулювати основні положення, смисл документа, що складається, планувати власну роботу.

Проте ця усвідомлена необхідність володіння певними вміннями та навичками не може виступати керуванням до дії в організації навчального процесу для посадовців. Адже людині можуть бути необхідні певні вміння та навички в практичній роботі, але вона може ними досконало володіти. У такому разі потреби в навчанні в даної людини будуть задоволеними. Отже, при складанні навчальних програм і планів підвищення кваліфікації слід урахувувати і факт наявного володіння вміннями та навичками, що вимагає застосування аналітичних методів та процедур для виявлення реальних потреб опитаних у навчанні.

Методика визначення реальних потреб у дослідженні була запропонована такою. На першому етапі виявлявся рівень володіння певними вміннями та навичками. На другому етапі визначалося коло вмінь і навичок, які найбільш



необхідні для рішення практичних завдань у роботі посадовців. На третьому етапі обчислювався індекс реальних потреб ( $I_{рпзвн}$ ) опитаних у найбільш необхідних вміннях та навичках (віднімаючи від індексу необхідності ( $I_{нзвн}$ ) індекс володіння ( $I_{взвн}$ ):  $I_{рпзвн} = I_{нзвн} - I_{взвн}$ ), що дало змогу визначити низку тих умінь та навичок, потреба в яких є найбільш ваговою, тобто реально використовуються в практичній роботі респондентів.

Розрахунки реальних потреб посадовців у підвищенні кваліфікації засвідчують, що найбільш затребуваними для посадовців залишаються вміння, навички, пов'язані з грамотним використанням законодавчої бази, виробленням висновків і правильним їх формулюванням, використанням в повсякденній діяльності останніх досягнень в області сучасних інформаційних технологій. Також відзначимо істотне збільшення потреб, пов'язаних з узагальненням практики застосування та ходом реалізації законодавства у відповідній сфері, стислим і доступним викладанням своїх думок, прогнозуванням розвитку якої-небудь події (процесу). Визначається також певне збільшення потреб стосовно складання і оформлення ділових документів, здійснення зв'язків з громадськістю, використовуючи такі канали комунікації, як телебачення, радіо і публічні виступи, стислого і конкретного формулювання основних положень, смислу документа, що складається тощо.

Слід зазначити, що найбільші реальні потреби мають молоді посадовці віком у вміннях грамотно використовувати законодавчу базу та посадовці передпенсійного та пенсійного віку у вміннях використовувати в повсякденній діяльності сучасні інформаційні технології.

Потреби у своїй роботі державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Харківської області дещо відрізняються.

Так, найбільші реальні потреби мають посадовці: виконкомів міських рад міст обласного значення, сільських рад щодо визначення ступеня достовірності інформації; районних державних адміністрацій, виконкомів міських рад міст обласного значення, селищних рад щодо грамотного використання законодавчої бази; структурних підрозділів обласної державної адміністрації, виконкомів міських рад міст районного значення щодо умінь робити висновки і правильно формулювати їх; Харківської міської ради, районних рад щодо використання в практичній діяльності інформаційних технологій; обласної ради щодо узагальнення практики застосування та хід реалізації законодавства у відповідній сфері; апарату обласної державної адміністрації щодо стислого формулювання смислу документів.

З метою конкретизації форми та змісту професійного навчання, респондентам було запропоновано самостійно визначити напрями та тематику короткотермінових тематичних семінарів, які б вони бажали прослухати під час навчання в нашому інституті. Найбільший попит у всіх вікових групах посадовців виявився за проблематикою використання технологій ділового спілкування, далі йде використання інформаційних технологій та правове забезпечення управлінської діяльності.

Зазначимо, що респонденти майже всіх вікових груп мають однакові уподобання щодо тематики короткотермінових семінарів, а саме це семінари за темами: “Сучасне діловодство й управлінська діяльність”, “Зайнятість населення: проблеми і перспективи”, “Сучасне діловодство з використанням персонального комп’ютера”, “Ділова українська мова в державному управлінні та місцевому самоврядуванні”.

До найбільш затребуваних тем короткотермінових семінарів, виходячи з їх місця роботи, віднесли посадовці: обласної ради – “Культура мовлення посадової особи органу влади”; міських рад міст обласного значення, районних рад – “Ділова українська мова в державному управлінні та місцевому самоврядуванні”; райдержадміністрацій, міських рад міст районного значення, сільських рад – “Зайнятість населення: проблеми і перспективи”; Харківської міської ради – “Актуальні проблеми законодавства України про місцеве самоврядування”; селищних рад – “Формування та виконання місцевих бюджетів”; апарату облдержадміністрації – “Сучасне діловодство і управлінська діяльність”; структурних підрозділів облдержадміністрації – “Європейська інтеграція України”.

Щодо участі в постійно діючих тематичних семінарах, то більше половини опитаних висловили зацікавленість у семінарі “Ділова українська мова в державному управлінні і місцевому самоврядуванні”, дещо менше – у семінарі “Інформаційні технології в державному управлінні і місцевому самоврядуванні” та третина респондентів – у семінарі “Іноземна мова за професійним спрямуванням”.

Наведений аналіз слугуватиме основою для розробки плану-графіку підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування Харківської області в Інституті в майбутньому.

Для ефективного вирішення місцевих програм соціально-економічного розвитку, надання якісних адміністративних послуг населенню в органах влади повинні працювати висококваліфіковані кадри, які мають високий рівень професійної компетентності та здатні виконувати свої посадові обов’язки. Зазначене спонукає забезпечити належне підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на основі аналізу їх потреб у підвищенні рівня професійної компетентності.

Результати дослідження дозволяють зазначити, що вагома частка навчального часу на короткострокових курсах підвищення кваліфікації для державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування повинна бути присвячена вивченню питань психології, ділового спілкування й етикету, запровадження ділової української мови, адже значна частка їхнього робочого часу йде на взаємодію з іншими людьми, як у межах організації, так і поза ними.

Спільним для всіх категорій опитаних є необхідність опанування сучасними інформаційними технологіями, тому що саме використання комп’ютерної техніки займає значну частину робочого часу, а найбільш вагомими є потреби саме в інформаційно-технологічних умінях та навичках.

Наступним напрямом навчання повинно стати навчання правовій проблематиці, що передбачає необхідність опанування на кожному семінарі останніх нормативних актів, які стосуються тематики навчання, їх тлумачення і особливостей застосування на практиці. Останнім часом все більше опитаних відчують потребу в уміннях здійснювати аналітичну діяльність.

Відзначимо також, що реальні потреби в підвищенні кваліфікації для своєї роботи в державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування за віком, місцем роботи дещо відрізняються.

Подальші наукові пошуки в зазначеній сфері передбачається здійснити у визначенні якості професійного навчання посадовців.

#### Література:

1. *Мельников О. Ф.* Парадигми фахової підготовки державних службовців : монографія / О. Ф. Мельников. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ “Магістр”, 2007. – 424 с.

2. Підвищення кваліфікації державних службовців: вивчення потреби та організація навчання : зб. наук. пр. / [кол. авт. : М. О. Скоромнюк, Н. Г. Протасова, В. Г. Понеділко та ін.]. – К. : Вид-во УАДУ, 2000. – 148 с.

3. *Понеділко В. Г.* Теоретико-методологічне обґрунтування і методика вивчення потреби в навчанні державно-управлінських кадрів з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України / [В. Г. Понеділко, О. Г. Хмелевська, Ю. О. Молчанов] ; за заг. ред. В. І. Лугового, В. Г. Понеділко. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 84 с.

4. *Прокопенко Л.* Європейські підходи до підвищення кваліфікації / Л. Прокопенко, П. Щербаков / Державне управління та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. – Дніпропетр. : Вид-во ДРІДУ НАДУ, 2012. – Вип. 3 (14). – С. 154–162.

*Надійшла до редколегії 31.03.2014 р.*

УДК 351.83

*В. І. ЯЦКІН*

### **РОЗВИТОК СОЦІАЛЬНО-ТРУДОВИХ ВІДНОСИН: ВІД ПЛАНОВОЇ ЕКОНОМІКИ ДО НАШИХ ДНІВ**

*Розглянуто проблеми формування оновленої системи соціально-трудоових взаємозв'язків у сфері охорони праці та аналізу ролі основних суб'єктів відповідних взаємовідносин (держави, роботодавця та працівника) щодо забезпечення безпечних умов праці в умовах ринкової економіки.*

**Ключові слова:** соціально-трудоові відносини, охорона праці, безпечні умови праці, соціальне партнерство, корпоративна відповідальність.

*The article is devoted to the study of problems of forming of new social and labor relations in the occupational health and safety field and to the analysis of the roles of the principle subjects of these relations (state, employer and employee) in the safe working conditions ensuring.*

**Key words:** social and labor relations, occupational health and safety, safe working conditions, social partnership, corporate responsibility.

Трудові відносини, що включають відносини з приводу умов та охорони праці, посідають особливе місце в системі соціально-економічних зв'язків. Це пов'язано з тим, що трудові відносини значною мірою впливають на інші види суспільних зв'язків: майново-правові, сімейні, культурні, політичні тощо.

Охорона праці – це система правових, соціально-економічних, організаційно-технічних, санітарно-гігієнічних і лікувально-профілактичних заходів та засобів, спрямованих на збереження життя, здоров'я і працездатності людини у процесі трудової діяльності [6].

Суб'єктами соціально-трудових відносин є наймані працівники, роботодавці та держава. Виразниками інтересів зазначених суб'єктів у галузі охорони праці є професійні спілки та інші організації найманих працівників, підприємницькі структури, законодавчі та виконавчі органи державної влади на різних рівнях: національному, регіональному, місцевому.

Інтереси суб'єктів соціально-трудових відносин у галузі охорони праці тісно взаємопов'язані та обумовлені дією економічних законів і закономірностей, а також економічних та соціальних потреб суб'єктів.

У цілому охорона праці спрямована на забезпечення безпеки життєдіяльності працівників – найбільш активної та соціально значущої частини суспільства. Саме від них залежить у повній мірі реалізація не лише їхніх власних інтересів та потреб, але й інтересів та потреб усіх соціальних груп і класів.

Різні теоретичні та практичні аспекти управління охороною праці розглядалися в працях науковців Г. Голдштейна, Б. Гордона, С. Кеннета, Н. Кульбовської, Н. Страхової, С. Пушенко, С. Левашова та ін.

Проблему охорони праці в Україні досліджували Г. Атаманчук, В. Гаращук, Г. Гогіташвілі, В. Жернаков, В. Костилев, Т. Маматова та інші.

Окремі проблеми правового регулювання охорони праці в сучасних економічних умовах порушувалися в роботах А. Барабаш, М. Бару, В. Венедиктова, В. Гоці, О. Запорожця, Д. Зеркалова, В. Жернакова, І. Зуба та ін.

Аналізу проблем змісту соціально орієнтованої економіки та визначення умов і важелів ефективного державного регулювання економіки в ринкових відносинах присвячені праці науковців А. Гальчинського, В. Гейця, М. Долішнього, С. Морерного, Л. Мендельсона, У. Мітчелла та ін.

Проте проблема формування оновленої системи соціально-трудових взаємозв'язків у сфері охорони праці та аналізу ролі основних суб'єктів відповідних взаємовідносин щодо забезпечення безпечних умов праці в умовах

ринкової економіки на цей час залишається недостатньо дослідженою, що зумовлює актуальність відповідної тематики.

Метою роботи є дослідження генезису соціально-трудових відносин від планової адміністративно-командної до ринкової економіки та обґрунтування шляхів формування оновленої системи взаємозв'язків між основними суб'єктами охорони праці на основі розвитку механізмів соціального партнерства та корпоративної відповідальності.

Відповідно до Закону України “Про охорону праці” обов'язки із забезпечення безпечних умов праці покладено на роботодавця. Роботодавець – власник підприємства, установи, організації або уповноважений ним орган, незалежно від форм власності, виду діяльності, господарювання, і фізична особа, яка використовує найману працю [6].

Права та обов'язки роботодавця у трудових відносинах реалізуються фізичною особою, що є роботодавцем; органами управління юридичної особи (організації) або уповноваженими особами в порядку, установленому законами, іншими нормативними актами, установчими документами юридичної особи й локальними нормативними актами. Роботодавець зазвичай є власником засобів виробництва. Однак у господарчій практиці України роботодавцем вважається також керівник державного підприємства, що наймає працівників на підставі трудового договору (наприклад, директор державного підприємства).

Суб'єкти соціально-трудових відносин на рівні підприємства (організації) знаходяться в певних взаємовідносинах не лише в межах взаємозв'язку “роботодавець – працівник”, але й по лінії “працівник – працівник”. Останній взаємозв'язок знаходить практичне відображення в механізмах громадського контролю за дотриманням прав та законних інтересів працівників у сфері охорони праці (ст. 41 Закону України “Про охорону праці”).

Суттєва роль у розвитку соціально-трудових відносин між роботодавцем і працівником належить системі законодавчих та нормативно-правових актів, які затверджуються органами державної влади. Однак в умовах ринкової економіки відповідна регламентація повинна доповнюватись розвитком соціального партнерства, спрямованого не лише на виконання існуючих правил і нормативів, але й на узгодження інтересів працівників та роботодавців. Оскільки, саме спільні інтереси роботодавців та працівників у підвищенні ефективності (прибутковості) підприємства слугують основою соціального партнерства.

Цікавим фактом є те, що під час дискусії на Першій Європейській конференції з питань економічної ефективності заходів з охорони праці, що відбулась у Гаазі (Нідерланди) 28 – 30 травня 1997 р., роботодавці виступали за відмову від жорсткого державного регулювання, в той час як профспілки висловлювались за введення універсальних стандартів у країнах Європейського Союзу.

З позиції спільності інтересів щодо підвищення ефективності виробництва та одночасного створення дієвої системи охорони праці на підприємстві

необхідним етапом вбачається обґрунтування економічно та технічно досяжного рівня умов праці. Цей рівень може бути закріплений у колективних угодах і договорах з метою подальшого втілення в життя. Однак з часів планової економіки склалося управління охороною праці, засноване на державній регламентації соціально-трудових відносин у вигляді системи державних нормативних вимог щодо охорони праці без економічного обґрунтування. Особливо чітко відповідна тенденція регламентації соціально-трудових відносин у сфері охорони праці проявляється у діючих на сьогодні списках № 1 та № 2 виробництв, робіт, професій, посад і показників на підземних роботах, на роботах з особливо шкідливими і особливо важкими умовами праці, зайнятість на яких повний робочий день дає право на пенсію за віком на пільгових умовах [5]. Ці списки та переліки діють без додаткових підтверджень шкідливості умов праці та обґрунтування ефективності компенсацій, що надаються, у вказаних розмірах тощо.

Розгляд характеру соціально-трудових відносин у сфері охорони праці демонструє, що їх становлення в умовах переходу від планової до ринкової економіки пов'язане з:

- обмеженням сфери державного впливу на відповідні процеси;
- розвитком трудової взаємодії роботодавця та працівника в межах соціального партнерства, з поступовою трансформацією працівника із об'єкта регулювання на суб'єкта соціально-трудових відносин;
- уведенням економічних методів управління охороною праці.

Низький рівень розвитку соціального партнерства та практична відсутність економічних методів управління свідчить, що на цей час соціально-трудова відносина у сфері охорони праці зберегли головним чином дореформений характер і їх суттєве оновлення все ще стоїть на порядку денному.

Очевидно, що такий важливий елемент управління, як нормативні вимоги щодо охорони праці, у тому числі система затверджених санітарно-гігієнічних нормативів з умов праці, правила та інструкції з техніки безпеки тощо, не зазнав принципових змін на відміну від організаційно-правових форм організацій та форм власності. Рівень обов'язкових санітарно-гігієнічних норм залежить від ступеня їх розробленості медично-біологічними науками, від успіхів науки та техніки, що досліджують методи захисту від дії шкідливих факторів виробничого середовища, та, на жаль, іноді породжують нові фактори небезпеки. Розвиток продуктивних сил суспільства є джерелом економічних ресурсів, що визначають можливий ступінь виконання санітарно-гігієнічних норм. З цих позицій нормативи в галузі охорони праці аналогічні соціальним нормативам зі сфери соціального забезпечення, кількість та якість яких визначається економічними та технічними можливостями суспільства.

Інваріантність нормативних вимог щодо охорони праці, санітарно-гігієнічних нормативів, правил та інструкцій з охорони праці та техніки безпеки при зміні суспільно-політичного устрою України проявилась, зокрема в тому,

що вимоги щодо їх обов'язкового виконання було збережено в главі XI "Охорона праці" Кодексу законів про працю України [1].

На відміну від інваріантності нормативних вимог охорони праці у процесі становлення ринкової економіки та різних форм власності, соціально-трудова відносина роботодавця та працівників суттєво змінилися. Особливо яскраво відповідні зміни проявляються в необхідності виділення фінансових ресурсів на покращання умов та охорони праці, а також відшкодування шкоди, завданої працівникові в процесі виконання трудових обов'язків. З відповідними обставинами пов'язане зростання ролі такого методу управління охороною праці, як укладання угод і колективних договорів між роботодавцями та працівниками, а також розвиток обов'язкового соціального страхування від нещасних випадків на виробництві й професійних захворювань. Актуалізується завдання створення методів, що спонукають роботодавців покращувати умови праці. Саме розвиток таких методів управління охороною праці характеризує принципову відмінність соціально-трудова відносин у сфері охорони праці в умовах ринкової економіки від відносин, існуючих раніше в нашій країні.

Характерною особливістю регулювання соціально-трудова відносин у сфері охорони праці, що дісталася у спадок з часів планової економіки, є недостатнє застосування економічних методів управління, що проявляються, зокрема, у відсутності у статистичних спостереженнях повної інформації щодо витрат на виконання нормативних вимог з охорони праці, які покладаються на роботодавця. Питання щодо розрахунку вартості виконання численних зобов'язань роботодавця, визначених у Кодексі законів про працю, Законі України "Про охорону праці" та інших нормативно-правових актах, взагалі не піднімається.

Високий рівень регламентації соціально-трудова відносин у сфері охорони праці є наслідком тієї вирішальної ролі, що її відіграє держава в управлінні охороною праці. Держава здійснює роль гаранта конституційних прав громадян на належні, безпечні і здорові умови праці (Конституція України, ст. 43) [2] та виконує функцію законодавця в системі державного управління охороною праці, а також захисника громадянських прав за рахунок створення та функціонування державних органів нагляду та контролю за виконанням законодавства з охорони праці.

Обов'язки щодо виконання державних вимог охорони праці відповідно до ст. 153 Кодексу законів про працю України покладаються на власника або уповноважений ним орган [1]. При цьому слід наголосити, що відповідно до ідеології управління на основі нормативів "безпечні умови праці (безпека праці) – це стан умов праці, за якого вплив на працівника небезпечних і шкідливих виробничих чинників усунуто або вплив шкідливих виробничих чинників не перевищує граничнодопустимих значень" [4]. Іншими словами, в основу закладено ідеологію "мінімального ризику" та методологію "граничного характеру" впливу факторів виробничого середовища. Мається на увазі, що на організм людини небезпечно впливає лише перевищення "граничних" значень:

граничнодопустимих концентрацій (ГДК) для хімічних та біологічних речовин і граничнодопустимих рівнів (ГДР) шуму, вібрації, доз випромінювань та інших факторів. Відповідний підхід, зокрема, знайшов своє відображення у Наказі МОЗ України № 528 від 27.12.2001 р. “Про затвердження гігієнічної класифікації праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу”. При цьому для таких факторів, як шум, вібрація, хімічні аерозолі тощо “умовно приймаються такі умови праці, за яких несприятливі фактори виробничого середовища не перевищують рівнів, прийнятих за безпечні для населення” [3]. Поняття “оптимальні умови праці” (1-й клас) та “допустимі умови праці” (2-й клас) пов’язані з відсутністю перевищень установлених гігієнічних нормативів, а можливі зміни функціонального стану організму повинні підлягати відновленню за час регламентованого відпочинку або до початку наступної зміни та не чинити несприятливого впливу на стан здоров’я працюючих та їх потомство в найближчому і віддаленому періодах. Допустимі умови праці умовно відносять до безпечних.

Однак для виконання своїх обов’язків роботодавці мають розібратися у значній масі різних законодавчих і нормативно-правових актів, що накопичилися за останні 50 – 60 років та таких, що вважаються діючими. Загалом, нормативно-правові акти, які стосуються реалізації права на належні, безпечні та здорові умови праці, за сферою їхньої дії можна умовно поділити на загальні та спеціальні.

Загальні акти регулюють відносини, які визначають особливості права на належні, безпечні та здорові умови праці всіх працівників, а також з’ясовують його особливості щодо окремих категорій (жінки, молодь, інваліди тощо). Такими актами є, наприклад, Конституція України (ч. 4-5 ст. 43), КЗпП України (Глава XI), Закон України “Про охорону праці”, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ст. 7), Європейська соціальна хартія (переглянута) (ст. 3), Конвенція № 187 про основи, що сприяють безпеці та гігієні праці (2006 р.) тощо.

Другу групу становлять спеціальні нормативно-правові акти. Вони регулюють особливості забезпечення права на належні, безпечні та здорові умови праці певної категорії працівників або галузі господарства. Наприклад, Закон України “Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні” від 21.03.1991 р., Конвенції № 184 про безпеку та гігієну праці у сільському господарстві (2001), № 176 про безпеку та гігієну праці на шахтах (1995), Правила про роботу на відкритому повітрі в холодну пору року, затвердженні Постановою НКП СРСР від 11.12.1929 р., Правила про умови праці вантажників при вантажно-розвантажувальних роботах, затвердженні Постановою НКП СРСР від 20.12.1931 р. тощо.

Головна мета регулювання суспільних відносин у сфері охорони праці як за часів СРСР, так і в теперішній час практично не змінилась: охорона життя та здоров’я людини в процесі трудової діяльності, забезпечення безпечних та



здорових умов праці. Однак правова система та механізм правового регулювання відносин у сфері охорони праці стали різними. Особливостями правового регулювання таких відносин у СРСР були імперативний характер правових норм та їх розподіл за чітким галузевим принципом – міністерства та відомства. При цьому обов'язковим було дотримання роботодавцем вимог стандартів (відносно охорони праці була впроваджена та діяла система стандартів безпеки праці та інші стандарти). В умовах планової економіки та масового виробництва заводи та фабрики будувались за типовими проектами, виробляли стандартизовану продукцію протягом тривалого часу. Держава як роботодавець забезпечувала досягнення вказаної мети шляхом жорсткого обов'язкового регулювання кожного кроку на виробництві (чітка регламентація вимог до обладнання, технологій, виробничим процесам та операціям) за допомогою системи ДСТУ.

У ринковій економіці держава встановлює обов'язкові вимоги, які повинні виконуватись роботодавцем. Останній же, у свою чергу, зобов'язаний створити власну систему охорони праці на виробництві. Вказане положення реалізується шляхом затвердження нормативно-правових актів з охорони праці центральним органом виконавчої влади, що формує політику держави (на рівні формування обов'язкових положень), і шляхом затвердження локальних нормативних актів на рівні суб'єкта господарювання (з конкретизацією необхідних положень). Деталізувати повністю дії роботодавця неможливо (в умовах ринку діють різні технології, обладнання, продукція, структура тощо), та й не потрібно. Однак відбиток накладає ще радянська патерналістська психологія: роботодавці звикли до покрокового регулювання та чіткого регламентування відносин та складно сприймають самостійне регулювання на локальному рівні.

З урахуванням наведених положень вимагають перегляду діючі наразі нормативно-правові акти (далі – НПАОП), які внесено до Показчика нормативно-правових актів з питань охорони праці, затверджений наказом Держгірпромнагляду України від 12.04.2012 р. № 74 зі змінами і доповненнями згідно з наказом Держгірпромнагляду України від 10 квітня 2013 р. № 59. Наявність 425 НПАОП, прийнятих за часів СРСР, свідчить про необхідність їх термінового перегляду з урахуванням зазначених особливостей та положень діючого законодавства України, які безумовно потребують перегляду.

Значна робота з розробки та перегляду НПАОП була проведена в 2012 р. Станом на кінець 2012 р. у Міністерстві юстиції знаходилось на розгляді з метою подальшої реєстрації близько 30 наказів, затверджених Міністерством з надзвичайних ситуацій України. У 2013 р. було переглянута 48 нормативно-правових актів з охорони праці, в план нормотворчої діяльності на 2014 р. включено 145 актів.

У 2013 р. Держгірпромнаглядом України було розроблено низку важливих законопроектів, серед яких проект закону України “Про внесення доповнень до Закону України “Про охорону праці” відносно порядку застосування штрафних

санкцій до юридичних осіб”. Наразі законопроект, який повинен урегулювати питання щодо накладання штрафів на юридичних осіб, що використовують найману працю, проходить процедуру врегулювання розходжень на основі зауважень та пропозицій, отриманих від зацікавлених відомств. Не менш важливим є проект закону України “Про основи промислової безпеки”, мета якого – врегулювання правовідносин у сфері промислової безпеки, визначення прав та обов’язків суб’єктів даних правовідносин, основних принципів функціонування експертної діяльності у відповідній сфері.

Слід також наголосити на системних зрушеннях у нормотворчій діяльності у сфері охорони праці та промислової безпеки, що знайшли відображення у кількісному (перегляд та розробка НПАОП) та якісному відношенні (удосконалення структури НПАОП з урахуванням положень діючого законодавства та тенденції до європейської інтеграції).

Формування оновленого підходу в нормотворчій діяльності потребує зміни відношення роботодавців у сфері охорони праці відносно необхідності встановлення та конкретизації вимог безпеки безпосередньо на конкретному підприємстві з виданням локальних нормативних актів, що мають у своїй основі певні імперативні положення НПАОП. Метою тристороннього діалогу між роботодавцем, працівником та державою при цьому залишається охорона життя та здоров’я людини в процесі трудової діяльності, забезпечення належних і безпечних умов праці. Зважаючи на значну комплексність досліджуваної проблеми та її значення для подальшого розвитку процесів становлення ринкової економіки в нашій країні, продовження наукових розвідок у вказаному напрямі видається вкрай важливим та актуальним.

#### Література:

1. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII [Електронний ресурс] / Верховна Рада УРСР. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
2. Конституція України : прийнята 28.06.1998 р. – К. : Парлам. вид-во, 2006. – 59 с.
3. Про затвердження гігієнічної класифікації праці за показниками шкідливості та небезпечності факторів виробничого середовища, важкості та напруженості трудового процесу : Наказ Міністерства охорони здоров’я України від 27.12.2001 р. № 528 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://prombez.net.ua>.
4. Про затвердження Правил технічної експлуатації наземних засобів радіотехнічного забезпечення в цивільній авіації України : Наказ Міністерства транспорту та зв’язку України від 08.05.2007 р. № 381 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Про затвердження списків виробництв, робіт, професій, посад і показників, зайнятість в яких дає право на пенсію за віком на пільгових умовах : постанова

## ***Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні***

---

Кабінету Міністрів України від 16.01.2003 р. № 36 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

6. Про охорону праці : Закон України від 14.10.1992 р. № 2694-ХІІ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

*Надійшла до редколегії 05.05.2014 р.*

## ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 343.98

О. В. ОРЛОВ, Ю. М. ОНИЩЕНКО

### УЗАГАЛЬНЕННЯ МІЖНАРОДНОГО ДОСВІДУ СТВОРЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ СИСТЕМИ ПОПЕРЕДЖЕННЯ ТА ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНАМ У МЕРЕЖІ ІНТЕРНЕТ

*Розглянуто питання міжнародного досвіду державного регулювання питань боротьби зі злочинами в інтернеті. Надано пропозиції щодо створення подібних структур в Україні.*

**Ключові слова:** кіберзлочин, кібербезпека, загроза, інтернет, державне регулювання, програми.

*The subject of international practices of government regulation of crime control in the Internet has been considered. Suggestions concerning establishment of similar structures in Ukraine have been put forward.*

**Key words:** cybercrime, cybersecurity, threat, Internet, government regulation, programs.

На перший погляд може здатися, що всесвітню мережу стихійно заповнили інформаційні ресурси украї сумнівної якості і змісту: порнографія, сайти екстремістського характеру, спам, хакери, віруси, нарешті, різноманітні форуми та соціальні мережі, на яких можна не лише безкарно образити будь-яку людину, але і здійснювати цілеспрямовані злочинні дії, що використовують відкритість і наївність учасників цих мереж. Звичайно, проблема регулювання інтернету дуже складна, але і не помічати її держава вже не має права – занадто часто глобальна мережа безкарно використовується з протиправними цілями: порушення авторських прав, шахрайство, наклеп, образи, поширення незаконних матеріалів, може найбільш відомі, але, на жаль, ще не самі значні загрози суспільному життю.

Зрозуміло, що впливати на тих, хто бачить в інтернеті передусім зняряддя для протиправних дій, можна тільки за допомогою судових і правових механізмів. Але вони повинні бути підкріплені й необхідними програмно-технічними засобами. Так, якщо модератор сайту не відстежує інформацію з поширення дитячої порнографії, він потрапляє під карну статтю. Якщо сайт використовується з метою шахрайства, то його власник також несе карну відповідальність. Кількість можливих порушень і кількість законів, під які вони попадають, уже давно перевищує фізичні можливості людини з їх відстеження, тому необхідною стає інтеграція розкиданих законодавчих актів щодо регулювання інтернету в єдиному

документі, розробленому на підставі світового досвіду, та який би регламентував і застосування певних програмно-технічних засобів автоматичного відстеження контенту.

Державне регулювання інтернету з метою перешкоди поширенню екстремізму та порнографії – звичайна практика в усіх розвинених державах світу: США, Росії, Китаї, країнах Євросоюзу і СНД. З урахуванням масштабів інтернету стає усе менш ймовірним, що всі елементи кіберзлочинності будуть обмежені територією окремої держави. У зв'язку з цим досвід інших країн у цій сфері представляє безперечний інтерес для нашої країни.

Проблематика аналізу та попередження злочинності в інтернеті досить часто обговорюється фахівцями у сфері державного управління, інформаційних технологій та інформаційної безпеки в журналах, на семінарах круглих столів, конференціях і засобах масової інформації. Деякі аспекти міжнародного досвіду протидії злочинам у всесвітній мережі вивчали та обговорювали у своїх роботах Ю. Батурін, К. Беляков, С. Битко М. Вертузаєва, В. Голубєв, Д. Дубов, С. Кльоцкін, В. Мілашев, М. Литвинов, М. Омеляненко, А. Осипенко, Т. Тропіна, Н. Селиванова та ін.

Аналіз наукової літератури засвідчив, що при всій значущості теми розвитку боротьби зі злочинами в інтернеті у світі та Україні, вона вивчена ще не в достатньому обсязі. На даний час вітчизняними та зарубіжними вченими обговорено та опубліковано недостатньо наукових праць, які досліджують цю важливу проблематику. Зокрема, не дістала належного висвітлення політика зі створення спеціальних державних структур попередження даного виду злочинів в Україні.

Мета статті – дослідити та проаналізувати міжнародний досвід попередження злочинності в інтернеті та створення спеціальних підрозділів з боротьби з такими злочинами, а також надати рекомендації щодо створення подібних структур у нашій державі.

*Сполучені Штати Америки.* Повноваження органів державної влади та правоохоронних структур щодо боротьби з кіберзлочинами у США закріплено в низці нормативно-правових актів. У квітні 2009 р. у Сенаті США був зареєстрований законопроект “Акт про кібербезпеку, 2009”, який пропонує значно розширити повноваження федеральної влади у сфері безпеки комп’ютерних мереж. Він розроблений Національною розвідкою США. Цей законопроект може істотно вплинути на структуру і саму суть сучасного інтернету. У тому числі законопроектом передбачається обов’язкова ідентифікація користувачів Інтернету в інтересах безпеки держави [6].

На даний час у США боротьбою з кіберзлочинністю та злочинами в інтернеті займається декілька державних структур, серед яких відзначимо такі:

– US Cyber Command. Кібернетичне командування США (United States Cyber Command, USCYBERCOM) – підрозділ збройних сил США, що знаходиться в підпорядкуванні стратегічного командування США. Розташовано на території

військової бази Форт-Мід. Основними завданнями командування є централізоване проведення операцій кібервійни, управління і захист військових комп'ютерних мереж США. USCYBERCOM планує, координує, об'єднує, синхронізує і проводить заходи по керівництву операціями і захисту комп'ютерних мереж міністерства оборони; готує і здійснює повний спектр військових операцій в кіберпросторі, забезпечує свободу дій США і їх союзників в кіберпросторі і перешкоджає аналогічним діям супротивника [7]. USCYBERCOM здійснює координацію і інтеграцію операцій, що проводяться, кіберпідрозділами збройних сил США, експертизу кібернетичного потенціалу міністерства оборони США і розширює можливості його дій в кіберпросторі;

– Комп'ютерна команда екстреної готовності США (United States Computer Emergency Readiness Team, US – CERT) – частина Національного відділу кіберзахисту Міністерства внутрішньої безпеки США. Створена у вересні 2003 р., US – CERT є партнером Міністерства внутрішньої безпеки США і державним і приватним сектором, призначеним для координації реагування на загрози з Інтернету. Ця установа випускає інформацію про поточні питання безпеки, уразливостях і експлоїтах через National Cyber Alert System і працює з постачальниками програмного забезпечення для створення патчів (спеціальних програмних застосувань), що усувають вразливості в системах безпеки. US – CERT знаходиться у складі Федерального центру управління інцидентами уряду США і виступає координатором з питань комп'ютерної безпеки США;

– відділ комп'ютерної злочинності і інтелектуальної власності (Computer Crime and Intellectual Property Section, CCIPS) – відділ у карних справах Міністерства юстиції США з розслідування комп'ютерних злочинів (хакерство, віруси, “черв'яки”) і порушення прав інтелектуальної власності. Спеціалізується в зоні пошуку і захоплення цифрових доказів у комп'ютерах і мережах. CCIPS працює з урядовими організаціями, приватним сектором, академічними установами, і іноземними організаціями.

*Країни Європейської спільноти.* Законодавче регулювання інтернет-простору вже давно практикується в країнах Європи, де давно усвідомили всі загрози і небезпеки, що містяться в безконтрольному використанні можливостей Інтернету різними деструктивними силами. При цьому одно з найбільш серйозних обмежень національного законодавства про комп'ютерні злочини полягає в тому, що воно не дозволяє ефективно боротися з глобальним явищем кіберзлочинності. Для вирішення цієї проблеми була розроблена Європейська конвенція про кіберзлочинність, прийнята Комітетом міністрів Ради Європи в листопаді 2001 р. [8].

Хоча в багатьох країнах Євросоюзу існують організації, які борються з кіберзлочинцями, їх кадрові і фінансові можливості сильно розрізняються. Часто повноваження таких структур досить обмежені, а засобів недостатньо. Крім того, розслідування часто проводяться лише в межах однієї країни.

У червні 2011 р. за підтримки ENISA у Брюсселі з'явився новий європейський підрозділ IT-спеціалістів – “Комп’ютерна група швидкого реагування” (CERT – Computer Emergency Response Team), яка допомагатиме боротися з новітніми комп’ютерними вірусами і виявляти слабкі місця в системі захисту інформації.

Крім того, ENISA розробляє інтернет-стратегію для Єврокомісії і проводить спільно з різними структурами ЄС семінари з кібербезпеки [3].

У січні 2014 р. відбулося офіційне відкриття Європейського центру по боротьбі з кіберзлочинністю EC3 (European Cybercrime Centre) в Гаазі. Завданням нової організації є надання інформаційної, оперативної і експертної підтримки розслідуванням на міжнародному і регіональному рівнях. Ця структура повинна функціонувати на базі Європолу.

Організація була сформована в рамках стратегії внутрішньої безпеки ЄС, яка була прийнята в 2011 р. Вона укомплектована новітніми технологіями для проведення розслідувань, пов’язаних з кіберзлочинністю. До складу команди EC3 увійшли кращі фахівці Європолу, а також академічні експерти і експерти безпеки з країн – учасниць Євросоюзу.

Одним з основних завдань EC3 є збір і обробка даних по кіберзлочинах, здійснених на території Європи. Крім того, структура повинна займатися експертним оцінюванням інтернет-загроз, стимулюванням інформаційного обміну, а також розробкою передових методів профілактики і розслідування кіберзлочинів. До обов’язків організації увійде і надання допомоги правоохоронним і судовим органам, і координування спільних дій зацікавлених сторін, які спрямовані на підвищення рівня безпеки в європейському кіберпросторі.

На церемонії відкриття EC3 відбулося підписання спільної заяви Європолу і Імміграційної і митної поліції США (Immigrations and Customs Enforcement, ICE), в якому обидві сторони заявили про готовність об’єднати сили у боротьбі з кіберзлочинністю.

На даний момент об’єкти уваги EC3 обмежені трьома видами злочинної діяльності в інтернеті: організоване он-лайн-шахрайство, що заподіює великий збиток фінансовим організаціям і їх клієнтам; поширення дитячої порнографії, кібератаки на ключові інфраструктури і інформаційні системи. Згідно з оцінками Європолу, останніми роками кількість махінацій з платіжними картами європейських емітентів нестримно зменшується, що обумовлено застосуванням передових технологій захисту фінансових операцій [1].

У Великій Британії боротьбою з кіберзлочинністю займається відділ по боротьбі з кіберзлочинами, що входить до складу Агентства по боротьбі з організованою злочинністю. У схваленому в 2006 р. законі про поліцію і юстицію містилися поправки до закону про неправомірне використання комп’ютерних технологій. Максимальний термін ув’язнення за правопорушення, пов’язані зі зломом сайтів урядових організацій і банків, був збільшений до 10 років. Активну

роль у протидії кіберзлочинності у Великій Британії відграє Поліцейський національний відділ по боротьбі зі злочинами у сфері високих технологій (Police National E-Crime Unit), який було створено 1 жовтня 2008 р. і який виконує координуючу функцію в боротьбі з кіберзлочинами в Великобританії та Північній Ірландії (за винятком Шотландії) [9].

У ФРН основну діяльність щодо боротьби з кіберзлочинністю здійснює Федеральна кримінальна поліція. У червні 2011 р. офіційно приступив до роботи Національний центр кіберзахисту (NCAS). До його завдання входить своєчасне виявлення і запобігання хакерським атакам, а також координація роботи цілого ряду федеральних відомств у боротьбі з кіберзлочинністю. Нова структура працює під егідою Федерального відомства по безпеці у сфері інформаційної техніки (BSI). До роботи центру кіберзахисту підключено Федеральне відомство по охороні Конституції, Федеральне відомство по захисту населення і надзвичайним ситуаціям, а також Федеральне відомство у кримінальних справах (BKA), Федеральна розвідслужба (BND) і бундесвер [2].

У Франції 1 липня 2008 р. шляхом об'єднання двох спецслужб Центрального директорату загальної розвідки (RG) і Директорату стеження за територіями (DST) створено Головне управління внутрішньої розвідки Direction centrale du Renseignement interieur, DCRI. Однією з функцій даного управління є боротьба з кіберзлочинністю.

У Голландії в 2006 р. було створено підрозділ – “Обмін інформацією про кіберзлочинність” (NICC) як частину Національної бази по боротьбі з кіберзлочинністю, що у свою чергу є державно-приватною організацією. Першими, хто приєднався до інформаційного обміну, були фінансові служби. Це створило основу для обміну інформацією між Агентством національної поліції, Головною службою розвідки і безпеки, Урядовою групою реагування на комп'ютерні загрози, банками, і банківською асоціацією Голландії. NICC є координатором цих структур [10].

В Угорщині створено підрозділи по боротьбі з кіберзлочинами Національного бюро розслідувань поліції Угорщини, Управління по фінансовій експертизі, а також національний механізму по управлінню інцидентами – CERT – Угорщина.

У Словаччині для боротьби з кіберзлочинами на національному рівні організовано Департамент по боротьбі з кіберзлочинністю при Бюро судової і кримінальної поліції Президії Поліції Словацької Республіки.

У Румунії підрозділ по боротьбі з кіберзлочинністю було створено в Директораті з розслідування справ, пов'язаних з організованою злочинністю і тероризмом Генеральної прокуратури при Вищому касаційному суді. Спеціальний підрозділ по боротьбі з комп'ютерними злочинами здійснює свою діяльність при Генеральній інспекції поліції Румунії (Директорат по боротьбі з організованою злочинністю), починаючи з 2003 р.

*Російська Федерація.* Основним підрозділом по боротьбі з кіберзлочинністю та злочинами в інтернеті є Управління “К” Міністерства



внутрішніх справ Росії. Цей підрозділ здійснює боротьбу зі злочинами у сфері інформаційних технологій, а також з незаконним обігом радіоелектронних засобів і спеціальних технічних засобів. У суб'єктах Російської Федерації функціонують відповідні структурні підрозділи служби кримінальної поліції – відділи “К”. Управління є одним з найзаконсперованіших підрозділів МВС Росії, входить до складу Бюро спеціальних технічних заходів Міністерства внутрішніх справ Російської Федерації. Основні функції цього підрозділу такі: боротьба з порушенням авторських і суміжних прав, виявлення незаконного проникнення в комп'ютерну мережу; боротьба з розповсюджувачами шкідливих програм, виявлення порушень правил експлуатації ЕОМ, системи ЕОМ або їх мережі, виявлення використання підроблених банківських карт; боротьба з незаконним обігом радіоелектронних і спеціальних технічних засобів, протидія шахрайським діям, що здійснюються з використанням інформаційно-телекомунікаційних мереж, включаючи інтернет [4].

Ще одною державною структурою по боротьбі зі злочинами у сфері інформаційних технологій є російський центр реагування на комп'ютерні інциденти (RU – CERT). Основне завдання центру – зниження рівня загроз інформаційної безпеки для користувачів російського сегменту інтернету. З цією метою RU – CERT сприяє російським і зарубіжним юридичним і фізичним особам при виявленні, попередженні і припиненні протиправної діяльності, що має відношення до розташованих на території Російської Федерації мережевим ресурсам.

RU – CERT здійснює збір, зберігання і обробку статистичних даних, пов'язаних з поширенням шкідливих програм і мережових атак на території РФ.

Для реалізації поставлених завдань RU – CERT взаємодіє з провідними російськими ІТ-компаніями, суб'єктами оперативного-розшукової діяльності, органами державної влади і управління РФ, зарубіжними центрами реагування на комп'ютерні інциденти і іншими організаціями, що здійснюють свою діяльність в галузі комп'ютерної і інформаційної безпеки.

RU – CERT входить до складу міжнародних об'єднань CSIRT/CERT центрів (FIRST, Trusted Introducer) і офіційно в рамках цих об'єднань виконує функції контактної сторони в Російській Федерації.

Діючи в рамках нормативної правової бази РФ, RU – CERT не уповноважений займатися вирішенням питань, що знаходяться у веденні правоохоронних органів. У цих випадках необхідно звертатися в регіональні підрозділи ФСБ або МВС РФ [11].

*Республіка Білорусь.* Управління по розкриттю злочинів у сфері високих технологій Міністерства внутрішніх справ (далі – МВС) Республіки Білорусь є самостійним оперативним-розшуковим підрозділом Міністерства, безпосередньо підпорядкованим першому заступникові Міністра внутрішніх справ – начальникові головного управління кримінальної міліції. Для здійснення взаємодії з іншими правоохоронними органами і організаціями застосовується умовне найменування Управління “К” МВС Республіки Білорусь.

Управління координує діяльність підрозділів головного управління кримінальної міліції МВС і органів внутрішніх справ при виявленні ними злочинів проти інформаційної безпеки.

27 лютого 2001 р. у структурі кримінальної міліції МВС з'явилося управління оперативно-організаційної роботи, у складі якого до листопада 2002 р. активно діяло спеціалізоване відділення по розкриттю злочинів у сфері високих технологій.

28 листопада 2002 р. на підставі наказу Міністра внутрішніх справ, з метою вдосконалення організації роботи названих підрозділів, в МВС було створено самостійне управління, що здійснює практичну діяльність по розкриттю злочинів у сфері високих технологій (Управління “К”) [5].

Сьогодні Управління “К” складається з трьох відділів:

- 1) з розкриття злочинів проти інформаційної безпеки, який відповідає за розкриття і профілактика злочинів проти інформаційної безпеки;
- 2) з розкриття злочинів у сфері телекомунікацій займається розкриттям і профілактикою злочинів у сфері телекомунікацій;
- 3) комп'ютерно-технічного забезпечення підтримує роботу комп'ютерної техніки.

Таким чином, державне регулювання інтернету з метою протидії зростаючій кількості злочинів з використанням комп'ютерних технологій є загальноприйнятою практикою в багатьох державах. Для ефективної боротьби зі злочинами в інтернеті відомчих ініціатив вже недостатньо. Необхідно взяти найкраще із зарубіжного досвіду боротьби з кіберзлочинами в інтернеті. Потрібне створення повноцінного Центру по боротьбі з кіберзлочинністю, з наданням йому статусу міжвідомчої координації у сфері попередження, розкриття і розслідування загальнокримінальних кіберзлочинів.

Пропонується створення в даній організації таких структур:

- відділ боротьби зі злочинами у сфері інформаційної безпеки, займається виявленням і документуванням виготовлення і поширення спеціальних технічних засобів;
- відділ боротьби із злочинами у сфері платіжних систем;
- відділ боротьби із злочинами у сфері інтелектуальної власності;
- відділ боротьби із злочинами у сфері інформаційно-телекомунікаційних технологій;
- відділ боротьби із злочинами у сфері господарської діяльності;
- відділ міжнародної співпраці.

#### Література:

1. В Гааге открыт центр по борьбе с киберпреступностью ЕСЗ [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.securitylab.ru>.
2. В Германии сегодня открылся Национальный центр киберзащиты [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cybersecurity.ru>.
3. Европа объявила войну интернет-гангстерам [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://poslezavtra.com.ua>.

4. Управление\_“К” [Электронний ресурс]. – Режим доступа : <http://ru.wikipedia.org>.
5. Управление по раскрытию преступлений в сфере высоких технологий (Управление “К”). История [Электронний ресурс]. – Режим доступа : <http://mvd.gov.by/ru>.
6. Cybersecurity Act of 2009 (Reported in Senate - RS) [Электронний ресурс]. – Режим доступа : <http://thomas.loc.gov>.
7. U.S. Department of Defense, Cyber Command Fact Sheet, 21 May / [Электронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.stratcom.mil>.
8. Convention on Cybercrime. Budapest, 23.XI.2001 [Электронний ресурс]. – Режим доступа : <http://conventions.coe.int>.
9. What we do. Mayor’s Office for Policing and Crime 2014 [Электронний ресурс]. – Режим доступа : <http://content.met.police.uk>.
10. ISAC [Электронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.samentagencybercrime>.
11. RU – CERT [Электронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.cert.ru>.

*Надійшла до редколегії 31.03.2014 р.*

## **ТРИБУНА РЕЦЕНЗЕНТА**

*Н. Л. ГАВКАЛОВА*

### **РЕЦЕНЗІЯ НА МОНОГРАФІЮ**

*МЕДВЕДЯ МИХАЙЛА МИХАЙЛОВИЧА*

### **“МЕХАНІЗМ РЕГУЛЮВАННЯ ЗАЙНЯТОСТІ НАЙМАНИХ ПРАЦІВНИКІВ У ВІЙСЬКОВИХ ФОРМУВАННЯХ ТА ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНАХ СПЕЦІАЛЬНОГО ПРИЗНАЧЕННЯ”**

Дослідження функціонування і розвитку зайнятості у сфері військової служби України набуває особливої актуальності в сучасних умовах формування професійної й ефективної системи управління підрозділами військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення. В умовах загострення глобалізаційних процесів дійсно висувуються нові вимоги до військовослужбовців, оскільки від їх професійної компетентності, уміння поновому мислити і працювати залежать продуманість, обґрунтованість і реалізація на практиці прийнятих рішень.

Сучасний стан і тенденції розвитку зайнятості у сфері військової служби України відображають суперечності між інтересами найманих працівників і роботодавців, а також існуючі деформації трудових цінностей, рівень конфліктності в суспільстві, що виникли внаслідок недосконалої державної політики у сфері соціально-трудового захисту зайнятості.

Загальна тенденція розвитку зайнятості в інституті військової служби України виявляється в динамічності й інтенсивності цього суспільного явища. Тому з огляду на зазначене вище проблеми зайнятості як важливі складники соціально-трудових відносин у сфері військової служби справедливо привертають до себе увагу науковців і практиків.

Слід зазначити, що військова діяльність суттєво відрізняється від виробничої. Дещо складно вимірювати результати діяльності військовослужбовця. Для робітника на підприємстві визначається відношення між внеском і результатом, що є основою для стимуляційної оцінки праці. Тому для військовослужбовця важко створити ефективну стимуляційну систему оплати праці.

Ефективність діяльності фірми можна виміряти прибутком, який вона отримує, а військового підрозділу – як варіант аналізуванням успішності виконання ним своїх функцій.

Структури, подібні до військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення, за своєю природою не можуть бути прибутковими, але мають забезпечувати прибутковість на рівні держави. Вирішення такого протиріччя можливе завдяки оперуванню соціальною ефективністю, яка може розглядатися на макро-, мезо- та мікроекономічному рівнях.

Є чинники, які впливають на попит і пропозицію робочої сили в системі воєнної безпеки, а саме: демографічна ситуація, що може призвести до зниження чисельності висококваліфікованих кадрів, придатних для проходження військової служби; конкурентоспроможність грошового забезпечення військовослужбовця порівняно із заробітною платою цивільної особи з приватного сектора; мобільність і гнучкість робочого часу.

Соціальну ефективність презентує також і демографічне середовище, яке характеризується негативними тенденціями розвитку, що зумовлюється від'ємним значенням природного приросту населення, особливо (у даному аспекті) чоловічого.

Військова служба сьогодні не є привабливою з багатьох причин, і тому створюється ситуація, в якій пропозиція робочої сили в молодіжному сегменті зменшується. Молодь віддає перевагу приватному сектору, де можна реалізувати свої здібності й отримати більшу заробітну плату.

Незважаючи на те, що військовослужбовці мають низький рівень грошового забезпечення, можна сказати, що держава піклується про них, якщо розглядати їх систему пенсійного забезпечення (порівнюючи з іншими категоріями зайнятого населення).

У монографії М. М. Медведя визначено шляхи підвищення ефективності службово-бойової діяльності через стимулювання найманих працівників, зокрема використання компетентнісного підходу як для успішного проходження військової служби упродовж усього її періоду, так і по її завершенні і для зайнятості в інших сферах діяльності. На його основі обгрунтовано заходи вдосконалювання системи освіти і професійної підготовки військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення.

Найманих працівників винагородою і кар'єрним просуванням необхідно стимулювати до самонавчання і самовдосконалювання з метою підвищення ефективності від витрат військового формування (правоохоронного органу спеціального призначення) на навчання, підвищення кваліфікації та перекваліфікацію. Таке стимулювання гарантує задоволення не лише матеріальних (первинних), але й нематеріальних потреб – у самовираженні, повазі, владі, успіху. Разом з тим за допомогою лише навчання не можна вирішити питання формування якісної робочої сили у сфері воєнної безпеки. З підвищенням професійного рівня фахівця з'являються сподівання на більш високе грошове забезпечення, спеціальну винагороду тощо. Підтвердження цьому – обгрунтовані автором принципи підвищення ефективності військової служби за контрактом сержантського та старшинського складу.

Провідною ідеєю монографії є формування механізму регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях і правоохоронних органах спеціального призначення на основі визначених автором достатніх умов гарантованого комплектування військових посад. Отриманий результат є, без сумніву, науковою новизною.

Незвичними, проте правильними з позиції економіки, на мою думку, є такі трактування автора: “військовослужбовець та члени його сім’ї – це домогосподарство, в якому хоча б один із його членів виступає як найманий працівник, що продає свої послуги праці для створення такого суспільного блага як “воєнна безпека”, а “їх соціальний захист – складники ціни праці цього найманого працівника”.

Автором монографії обґрунтовано такі організаційні заходи, які можуть поліпшити дієвість механізму регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях і правоохоронних органах спеціального призначення, зокрема:

- проведення організаційно-штатних заходів щодо вдосконалення структури вербувальних підрозділів і підходів до професійно-психологічного відбору на посади вербувальників у військових формуваннях і правоохоронних органах спеціального призначення України;

- удосконалювання взаємодії центрів зайнятості з вербувальними підрозділами військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення;

- викладання предмета “Захист Вітчизни” у середніх школах та вищих навчальних закладах I-II рівнів акредитації офіцерами військових формувань та правоохоронних органів спеціального призначення України;

- перегляд нормативно-правових актів, які впливають на стан зайнятості найманих працівників у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення шляхом їх оцінювання не лише вербально, а й з використанням статистичних методів та методів експертного оцінювання тощо.

Підбиваючи підсумок аналізу поданої на рецензування наукової праці, варто зазначити, що вона характеризується комплексністю та структурною впорядкованістю описаних аспектів проблеми. Викладені в ній висновки та пропозиції свідчать про досягнуті автором суттєві результати у вирішенні наукової проблеми теоретичного обґрунтування регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення. Такі результати є вагомим внеском у розвиток економічної науки. Ця праця, будучи завершеним дослідженням актуальної для управлінської науки і практики державотворення наукової проблеми, з глибокою зацікавленістю буде сприйнята вченими, політиками та державними службовцями.

## **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ**

- Амосов О. Ю.* перший заступник директора ХарРІ НАДУ, д.е.н., професор, заслужений діяч науки і техніки України, м. Харків
- Вдовиченко Л. Ю.* аспірантка кафедри інформаційних технологій та систем управління ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Гавкалова Н. Л.* завідувач кафедри публічного адміністрування та регіональної економіки Харківського національного економічного університету, д.е.н., проф., м. Харків
- Даудова Г. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Древаль Ю. Д.* професор кафедри державного управління ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Жадан О. В.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарРІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Золотарьов В. Ф.* заступник директора з короткотермінового підвищення кваліфікації ХарРІ НАДУ, професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування, к.е.н., доц., м. Харків
- Кантур К. С.* аспірант економічного факультету ЛНУ імені Івана Франка, м. Львів
- Клімушин П. С.* доцент кафедри інформаційних технологій та систем управління ХарРІ НАДУ, к.т.н., доц., м. Харків
- Коваленко Т. Ю.* докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, к.мед.н., м. Дніпропетровськ
- Колєнов О. М.* ст. викл. кафедри пожежної та рятувальної підготовки Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Костенко В. О.* здобувач кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Кравченко С. Г.* начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому Люботинської міської ради, доцент кафедри урбаністики ХНУТА, депутат Люботинської міської ради, к.держ. упр, м. Люботин
- Лопатченко І. М.* аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарРІ НАДУ, м. Харків
- Мамотенко Д. Ю.* доцент кафедри міжнародного туризму ЗНТУ, к.е.н., м. Запоріжжя
- Машкаров Ю. Г.* професор кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарРІ НАДУ, д.ф.-м.н., проф., м. Харків
- Медвідь М. М.* докторант науково-дослідного центру Академії внутрішніх військ МВС України, к.е.н., с.н.с., м. Харків

- Онищенко Ю. М.* викладач кафедри інформаційної безпеки ХНУВС, м. Харків
- Орлов О. В.* завідувач кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарПІ НАДУ, д. держ. упр., доц., м. Харків
- Падафет Ю. Г.* доцент кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, к. держ. упр., доц., м. Харків
- Решевець О. В.* доцент кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, к. держ. упр., м. Харків
- Ромін А. В.* проректор – начальник факультету цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, к. т. н., доц., 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
- Сисоєва В. Г.* аспірант кафедри кадрової політики і державної служби ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Сисоєва С. І.* начальник навчального відділу Харківського консультативного пункту Європейського університету, м. Харків
- Смолова Л. М.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Солодка А. О.* магістр державного управління, м. Харків
- Степанко О. В.* здобувач кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Стрельцов В. Ю.* начальник управління інформатизації навчального процесу ХарПІ НАДУ, к. держ. упр., доц., м. Харків
- Сурнін В. О.* аспірант кафедри “Державної служби, адміністрування та управління” Луганського національного університету імені Тараса Шевченка, м. Луганськ
- Твердохлебов Є. О.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Тимченко Л. М.* аспірант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Червякова О. В.* докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, к. держ. упр., м. Харків
- Яцкін В. І.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків



## CONTRIBUTORS

- Amosov O. Yu.* First deputy of director of the Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Doctor of Economics, Professor, Kharkiv
- Cherviakova 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
- 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
- Dreval Iu. D.* 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, Doctor of Public Administration, Professor, Kharkiv
- Iatskin V. I.* Postgraduate student, 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
- Havkalova N. L.* Head of public administration and regional economy, Kharkiv national economic university, Doctor of Public Administration, Professor, Kharkiv
- Kantur K. S.* Postgraduate student, Economic Faculty, Lviv National University of Ivan Franko, Lviv
- 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
- Kolienov O. M.* Senior lecturer, Fire Safety and Rescue Forces Department, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Kostenko V. O.* Seeker of a PhD degree, Public Administration and Local Self-Government Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration Attached to the Office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk
- Kovalenko T. Iu.* Doctoral student, Public Administration and Local Self-Government Department, Dnipropetrovsk ДПІДУ НАДУ, PhD of Medicine, Dnipropetrovsk
- Kravchenko S. H.* Chief of the Division of Town Planning and Architecture Lyubotynskiy City Council of Kharkiv region, Associate

- Lopatchenko I. M.* Professor of department of urbanistics of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture, Member of Lyubotyn City Council, PhD in Public Administration, Lyubotyn Postgraduate 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, Kharkiv
- Mamotenko D. Iu.* Associate professor, International Tourism Department, Zaporizhzhya National Technical University, PhD of Economics, Zaporizhzhya
- Mashkarov Iu. H.* 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, Doctor of Physics and Mathematics, Professor, Kharkiv
- Medvid M. M.* Doctoral student, Science and Research Centre, Academy of Interior Troops of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, PhD of Economics, Senior Fellow, Kharkiv
- Onyshchenko Iu. M.* Lecturer, Informational Security Department, Kharkiv National University of Internal Affairs, Kharkiv
- Orlov O. V.* Head of 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, Doctor of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Padafet Iu. H.* Associate 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, PhD of Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Reshevets O. 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 of Public Administration, Kharkiv
- Romin A. V.* Prorector, Head of Civil Protection Department, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD of Technical Sciences, 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
- Smolova L. M.* Postgraduate student, Public Administration and Local Self-Government Department, Lviv Regional Institute of Public

- Solodka A. O.* Administration of National Academy of Public Administration Attached to the Office of the President of Ukraine, Lviv
- Stepanko O. V.* MPA student, Kharkiv
- Streltsov V. Iu.* Seeker of a PhD degree, 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, Kharkiv
- Surnin V. O.* Head of Training Process Informatization 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 Postgraduate student, “Public Service and Administration” Department, Luhansk National University of T.H. Shevchenko, Luhansk
- Sysoieva S. I.* Head of the Academic Office of Kharkiv Consulting Office, European University, Kharkiv
- Sysoieva V. H.* Postgraduate student, HR Management and Public Service Department, Lviv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration Attached to the Office of the President of Ukraine, Lviv
- Tverdokhlebov Eu. O.* post-graduate student of Political Science and Philosophy Chair of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Kharkiv
- Tymchenko L. M.* Postgraduate student, Public Administration and Local Self-Government Department, Dnipropetrovsk Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration Attached to the Office of the President of Ukraine, Dnipropetrovsk
- Vdovychenko L. Iu.* Postgraduate student, Information Technologies and Administration Systems Department, Odesa Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, Odesa
- 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
- Zolotariov V. F.* Professor, Regional Development and Local Self-Government Department, Deputy Director on In-Service Training, Kharkiv Regional Institute of Public Administration of National Academy of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine, PhD of Economics, Associate Professor, Kharkiv

## ЗМІСТ

<b>РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ</b> ....	3
<i>Древаль Ю. Д.</i> До питання про формування та реалізацію державної політики у сфері охорони праці .....	3
<i>Жадан О. В.</i> Концепція гідної праці як основа соціально-економічного розвитку держави .....	8
<i>Машикарів Ю. Г., Клімушин П. С.</i> Віртуальна спільнота як домінантна складова інформаційного суспільства .....	15
<i>Кравченко С. Г.</i> Регіональний аспект децентралізації як елемент державної політики розвитку урбанізованих територій .....	23
<i>Падафет Ю. Г.</i> Гідність людини як ключова державноуправлінська цінність ....	29
<i>Стрельцов В. Ю.</i> Парадигми та доктрини в теоріях державного управління ....	35
<i>Червякова О. В.</i> Експертне визначення пріоритетних напрямів удосконалення процесів самоорганізації в системі державного управління. ....	44
<i>Вдовиченко Л. Ю.</i> Перспективи вдосконалення системи здійснення регуляторної діяльності: спільні позиції різних груп інтересів .....	53
<i>Коленов О. М.</i> Концептуальні засади стратегії формування та реалізації державної екологічної політики України .....	60
<i>Степанко О. В.</i> Гуманітарна експертиза як механізм громадського контролю та технологія сучасної комунікації .....	66
<i>Сурнін В. О.</i> Принцип розподілу гілок влади як основа для створення дієвої системи стримувань і противаг .....	75
<i>Твердохлебов Є. О.</i> Теоретичні засади дослідження комунікативної взаємодії в публічному управлінні .....	82
<b>ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ</b> .....	92
<i>Амосов О. Ю.</i> Підходи до управління витратами на утримання і розвиток персоналу машинобудівних підприємств .....	92
<i>Даудова Г. В.</i> Державна інформаційна політика в контексті реформування системи державних фінансів України .....	98
<i>Коваленко Т. Ю.</i> Фінансові механізми управління у сфері санаторно-курортного забезпечення дітей .....	104
<i>Мамотенко Д. Ю.</i> Компоненти комплексної оцінки якості життя населення регіонів України .....	111
<i>Ромін А. В.</i> Державні механізми вдосконалення підготовки фахівців у вищих навчальних закладах державної служби надзвичайних ситуацій України ....	118
<i>Кантур К. С.</i> Роль Антимонопольного комітету України в розвитку конкуренції .....	123

<i>Лопатченко І. М.</i> Сутність соціального сирітства та його профілактика в державному управлінні .....	132
<i>Россохатський П. М.</i> Основні механізми формування структури державної молодіжної політики України .....	140
<i>Сисоєва С. І.</i> Державні механізми забезпечення конкурентоспроможності регіонів України в галузі туризму .....	145

## **НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ** .....

<i>Решевець О. В., Солодка А. О.</i> Формування поняття “місцеве самоврядування” через призму континентальної моделі місцевого самоврядування .....	151
<i>Костенко В. О.</i> Діяльність місцевої влади у сфері цивільного захисту і надзвичайних ситуацій в контексті реформи місцевого самоврядування в Україні .....	158
<i>Сисоєва В. Г.</i> Комплексний підхід до оцінки ефективності взаємодії органів державного управління та органів місцевого самоврядування .....	166
<i>Смолова Л. М.</i> Інституціалізація відповідальності представницьких органів місцевого самоврядування в незалежній Україні .....	174
<i>Тимченко Л. М.</i> Правове забезпечення діяльності надання адміністративних послуг органами державної влади та органами місцевого самоврядування в Україні .....	182

## **ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ** .....

<i>Садковий В. П.</i> Державний механізм дослідження проблеми підготовки фахівців у сфері цивільного захисту в Україні .....	191
<i>Золотарьов В. Ф.</i> Аналіз потреб у підвищенні кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на прикладі Харківської області .....	196
<i>Яцкін В. І.</i> Розвиток соціально-трудових відносин: від планової економіки до наших днів .....	203

## **ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА** .....

<i>Орлов О. В., Онищенко Ю. М.</i> Узагальнення міжнародного досвіду створення державної системи попередження та запобігання злочинам у мережі інтернет .....	212
---	-----

## **Трибуна Рецензента** .....

<i>Гавкалова Н. Л.</i> Рецензія на монографію М. М. Медведя “Механізм регулювання зайнятості найманих працівників у військових формуваннях та правоохоронних органах спеціального призначення” .....	220
--	-----

## **ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ** .....

223

## CONTENTS

<b>DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE</b> .....	3
<i>Dreval Iu.D.</i> On Forming and Implementing Public Policy in Labour Security ....	3
<i>Zhadan O.V.</i> Concept of Decent Work as A Basis for Social and Economic Development of The Country .....	8
<i>Mashkarov Iu.H., Klimushyn P.S.</i> Virtual Community as a Dominant Element of Informational Society .....	15
<i>Kravchenko S.H.</i> Controlling Function Decentralization in Urban Construction and Architecture – A Way to Renew Public Development Policy .....	23
<i>Padafet Iu.H.</i> Human Dignity as A Value in Public Administration .....	29
<i>Streltsov V.Iu.</i> Paradigms and Doctrines in Public Administration .....	35
<i>Cherviakova O.V.</i> Expert Definition of Strategic Directions for Improving Self-Organization Procedures in Public Administration System .....	44
<i>Vdovychenko L.Iu.</i> Prospects for Improving Regulatory Activity: Joint Positions of Different Interest Groups .....	53
<i>Kolienov O.M.</i> Conceptual Framework for The Strategy of Forming and Implementing Public Ecological Policy in Ukraine .....	60
<i>Stepanko O.V.</i> Humanitarian Expert Evaluation as A Tool of Civil Control and A Technology of Modern Communication .....	66
<i>Surnin V.O.</i> Division of Government Branches as A Basis for Creating An Effective Check-And-Balance System .....	75
<i>Tverdokhlebov Eu. O.</i> Theoretical Framework Study Communicative Interaction Within The Public Administration .....	82
<b>STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES</b> .....	92
<i>Amosov O. Yu.</i> Going near a management charges on maintenance and development of personnel of machine-building enterprises .....	92
<i>Daudova H.V.</i> Public Informational Policy in View of Reforming Public Finance System in Ukraine .....	98
<i>Kovalenko T.Iu.</i> Financial Management Mechanisms in Therapeutic Resort Provision for Children .....	104
<i>Mamotenko D.Iu.</i> Components of Complex Life Quality Evaluation among the Population of Ukrainian Regions .....	111
<i>Romin A.V.</i> State Mechanisms for Improving Specialist Training in Higher Education Institutions of State Emergency Situations Service in Ukraine .....	118
<i>Kantur K.S.</i> Role of Anti-Monopoly Committee of Ukraine in View of Growing Competition .....	123

<i>Lopatchenko I.M.</i> The Essence of Social Orphanacy and Its Prevention in Public Administration .....	132
<i>Rossokhatskyi P.M.</i> Main Mechanisms for Forming Public Youth Policy in Ukraine .....	140
<i>Sysoieva S.I.</i> State Mechanisms for Providing Competitive Performance of Ukrainian Regions in Tourism .....	145
<b>DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE</b> .....	151
<i>Reshevets O.V., Solodka A.O.</i> The Notion of “Local Self-Government” through The Lense of Continental Model of Local Self-Government .....	151
<i>Kostenko V.O.</i> Local Authorities’ Activity in Civil Defense And Emergency Situations in The Context of Local Self-Government Reform in Ukraine .....	158
<i>Sysoieva V.H.</i> Complex Approach towards Assessing Efficiency of Cooperation among Public Administration and Local Self-Government Bodies .....	166
<i>Smolova L.M.</i> Institutionalization of Responsibility among Local Self-Government Representative Bodies in the Independent Ukraine .....	174
<i>Tymchenko L.M.</i> Legal Groundwork for Provision of Administrative Services by Public Authorities and Local Self-Government Bodies in Ukraine .....	182
<b>DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE</b> .....	191
<i>Sadkovyi V.P.</i> Research of Specialist Training in Civil Defense in Ukraine .....	191
<i>Zolotariov V.F.</i> Analysis of Needs in In-Service Education of Public Servants and Local Self-Government Officers through The Example of Kharkiv Region ....	196
<i>Iatskin V.I.</i> Social and Labour Relations Development: from Planned Economy to Present Day .....	203
<b>FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY</b> .....	212
<i>Orlov O.V., Onyshchenko Iu.M.</i> Synthesis of International Experience in Creating a State System for Preventing Crime on The Internet .....	212
<b>TRIBUNE OF REVIEWER</b> .....	220
<i>Havkalova N. L.</i> Review of Monograph of M. M. Medvedya “Mechanism of Regulating Employment of Wage Workers in Military Institutions and Special Task Law-Enforcement Agencies” .....	220
<b>CONTRIBUTORS</b> .....	223

*Наукове видання*

# **ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**Збірник наукових праць**

**Випуск 2 (45)**

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України, свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р., та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

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

Редактор *Т. В. Кузнякова*  
Коректор *Т. В. Кузнякова*  
Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 03.06.2014. Формат 60x90<sup>1/16</sup>. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.  
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 14,5. Обл.-вид. арк. 16,2. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України “Магістр”.  
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.  
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,  
електронна адреса: [auka@kbuara.kharkov.ua](mailto:auka@kbuara.kharkov.ua)

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”.  
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.