

ISSN 1727-6667

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

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Випуск 3 (46)

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. **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.е.н., доц. **Є. Г. Матвійшин**; к.е.н., проф. **К. І. Мельникова**; д.е.н., проф. **Т. В. Меркулова**; д.е.н., проф. **О. І. Пушкар**; д.держ.упр., доц. **Н. В. Статівка**

Іноземні члени редакційної колегії: д.е.н., проф. **М. З. Барка** (АНДР); д.е.н., проф. **К. С. Вацьковські** (Польща); д.соц.н., проф. **А. Юнявичус** (Литва)

Рекомендовано до друку Вченою радою Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України, протокол № 11/199 від 19 листопада 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. 3 (46). – 308 с.

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

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

Theory and Practice of Public Administration : Collection of Scientific Works. – Kharkiv : Publisher of KRI NAPA “Magistr”, 2014. – Issue 3 (46). – 308 p.

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

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

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

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351.862.4

С. В. МАЙСТРО

ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СИСТЕМОЮ ЦИВІЛЬНОГО ЗАХИСТУ

Розглянуто теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту. Виокремлено складові механізму державного управління системою цивільного захисту. Запропоновано авторське визначення механізму державного управління системою цивільного захисту.

Ключові слова: механізм, державне управління, цивільний захист, принципи державного управління системою цивільного захисту.

The theoretical bases of mechanism of state administration by the system of civil defence are considered. The constituents of mechanism of state administration by the system of civil defence are selected. Author determination of mechanism of state administration by the system of civil defence is offered.

Key words: mechanism of state administration, civil defence, principles of state administration by the system of civil defence.

Аварії та катастрофи є, на жаль, невід’ємною частиною історії людства. Надзвичайні ситуації завдають значних утрат як окремим громадянам, так і державі, а невчасна або непрофесійна ліквідація їхніх наслідків ще спричиняє величезні збитки. Тому особливого значення набуває питання своєчасного виявлення та відстеження можливих надзвичайних ситуацій і визначення шляхів їх запобігання та подолання, вирішення якого можливе лише за умов усебічного теоретичного обґрунтування змісту та складових механізму державного управління системою цивільного захисту.

Дослідженню теоретичних засад механізму державного управління системою цивільного захисту присвятили свої публікації такі вчені, як В. Князев, В. Бакуменко, В. Костенко, Є. Маслов та інші [1; 3; 4]. Однак чимало питань стосовно визначення змісту та складових механізму державного управління системою цивільного захисту залишаються недостатньо дослідженими.

Метою статті є визначення теоретичних засад механізму державного управління системою цивільного захисту.

Кожен громадянин відповідно до Конституції України має право на захист свого життя і здоров'я від наслідків аварій, катастроф, стихійного лиха, застосування зброї та на вимогу гарантованого забезпечення реалізації цього права від органів виконавчої влади, керівників підприємств, організацій, установ незалежно від форм власності і підпорядкування. Держава як гарант цього права має створювати і розвивати єдину загальнодержавну систему цивільного захисту (ЦЗ), яка включає цивільну оборону та захист населення і територій від надзвичайних ситуацій (НС) техногенного і природного характеру.

Розвиток суспільства та рівень його безпеки відбувається під впливом соціального управління, цілеспрямованого впливу людей на власну суспільну, колективну і групову життєдіяльність, яке складається з двох типів: саморегулювання суспільства (безпосереднє управління); державного управління (через спеціально створені структури держави).

Державне управління – цілеспрямований організаційний, регулюючий та контролюючий вплив суб'єкта державного управління на об'єкт державного управління шляхом запровадження державної політики, виробленої політичною системою та законодавчо закріпленої через діяльність органів державної влади, наділених необхідною компетенцією [1].

Для дослідження проблем державного управління використовується методологія системного підходу, яка дозволяє аналізувати будь-який об'єкт або явище як систему в єдності всіх її складових, що безперервно взаємодіють як між собою, так і з зовнішнім середовищем.

Система – це сукупність взаємодіючих елементів, які мають інтегральні властивості, не притаманні кожному з цих елементів окремо.

Особливостями будь-якої системи, в тому числі системи цивільного захисту є її цілісність, структурність, ієрархічність організації (тобто наявність сукупності підсистем різного рівня, які розташовані в порядку поступовості), наявність різних типів необхідних комунікацій між елементами та наявність інтегрованої якості, цілеспрямованість функціонування на корисний результат.

В управлінні як суб'єктом, так і об'єктом управлінського впливу виступає людина. Специфіка державного управління як виду управління полягає в тому, що воно спирається на владу – організаційну силу суспільства, здатну до примусу, та поширює свій вплив на все суспільство.

Суб'єктом державного управління є орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи посадова особа, яка наділена владними повноваженнями для здійснення державного управління.

Об'єктом державного управління відповідно до організаційно-структурного критерію виступають формально визначені структури (область, місто, район, підприємство), а за функціональними критерієм – види діяльності, в тому числі цивільний захист [1].

Основними завданнями державного управління системою цивільного захисту є:

- збирання та аналітичне опрацювання інформації про НС;
- прогнозування та оцінка соціально-економічних наслідків НС;
- здійснення нагляду і контролю у сфері ЦЗ;
- розроблення та виконання законодавчих та інших нормативно-правових актів, дотримання норм і стандартів у сфері ЦЗ;
- розробка та здійснення запобіжних заходів у сфері ЦЗ;
- створення, збереження та раціональне використання матеріальних ресурсів, необхідних для запобігання НС;
- розробка та виконання науково-технічних програм, спрямованих на запобігання НС;
- оперативне оповіщення населення про виникнення або загрозу виникнення НС, своєчасне достовірне інформування про обстановку, яка складається, заходи, що вживаються для запобігання НС, та подолання їх наслідків;
- організація захисту населення та територій від НС, надання невідкладної психологічної, медичної та іншої допомоги потерпілим;
- проведення невідкладних робіт із ліквідації наслідків НС і організація життєзабезпечення постраждалого населення;
- забезпечення постійної готовності сил і засобів ЦЗ до НС та ліквідації їх наслідків;
- надання, з використанням засобів ЦЗ, оперативної допомоги населенню у разі виникнення несприятливих побутових або нестандартних ситуацій;
- навчання населення способів захисту в разі виникнення надзвичайних, несприятливих побутових або нестандартних ситуацій та організація тренувань;
- міжнародне співробітництво у сфері ЦЗ [2].

Основою державного управління системою цивільного захисту слугують базові принципи. Згідно з чинним законодавством України, цивільний захист діє на таких принципах:

- гарантування державою громадянам конституційного права на захист життя, здоров'я та їх майна, а юридичним особам – права на безпечне функціонування;
- добровільне залучення людей до здійснення заходів у сфері ЦЗ, пов'язаних з ризиком для їх життя та здоров'я;
- комплексного підходу до вирішення завдань ЦЗ;
- створення системи раціональної превентивної безпеки з метою максимально можливого, економічно обґрунтованого зменшення ймовірності виникнення надзвичайних ситуацій і мінімізації їх наслідків;
- територіальності та функціональності єдиної системи ЦЗ;
- мінімізації заподіяння шкоди довкіллю;
- гласності, вільного доступу населення до інформації у сфері ЦЗ відповідно до законодавства [2].

Є. Маслов вважає, що цивільний захист має здійснюватись за такими принципами:

- гарантованість конституційного права громадян на захист життя, здоров'я та їх майна;
- добровільність залучення людей до здійснення заходів у сфері цивільного захисту;
- комплексність підходу до вирішення завдань цивільного захисту;
- раціональність економічно обґрунтованого зменшення ризику виникнення НС і мінімізації їх наслідків;
- територіально-функціональний принцип організації Єдиної системи цивільного захисту;
- гласність, вільний доступ населення до інформації з цивільного захисту відповідно до чинного законодавства [4].

Вирішення проблем природно-техногенної безпеки України забезпечується проведенням на державному рівні таких заходів:

1. Управління техногенними ризиками, що забезпечить стале, гарантоване зменшення кількості та наслідків надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру.
2. Створення цілісної міжвідомчої системи моніторингу і налагодження державної служби прогнозування та попередження природних і техногенних НС.
3. Створення загальнодержавного реєстру потенційно небезпечних об'єктів і територій та механізмів їх моніторингу.
4. Підвищення ефективності роботи органів державного нагляду за станом і функціонуванням потенційно небезпечних виробництв [3].

Ці заходи реалізуються за допомогою певних механізмів державного управління системою цивільного захисту.

На нашу думку, механізм державного управління системою цивільного захисту – це спосіб застосування заходів впливу суб'єкта державного управління щодо запобігання та подолання наслідків надзвичайних ситуацій, забезпечення необхідного рівня техногенно-екологічної безпеки та виконання поставлених перед суспільством цілей і завдань у сфері безпеки людини та суспільства в цілому.

Основними механізмами державного управління системою цивільного захисту є державна стандартизація, сертифікація, експертиза, державний нагляд і контроль на відповідність вимогам у сфері ЦЗ, ліцензування, врахування та реалізація вимог ІТЗ ЦЗ (ЦО), а також страхування та економічні регулятори (податки, штрафи, санкції на відшкодування збитків, фонди, пільги тощо) (рисунок).

Державна стандартизація визначається Законом України “Про стандартизацію”, встановлює норми, характеристики і правила, що відповідають рівню науково-технічного і технологічного розвитку, формує єдину систему вимірювань гармонізовану з міжнародними стандартами.

Створення комплексу стандартів у сфері ЦЗ дозволяє досягти оптимального ступеня впорядкування та закріплення встановлених норм, положень, правил,

методів щодо прогнозування виникнення та розвитку НС, запобігання їм, ліквідації цих ситуацій та їх наслідків, спрощує роботу органів виконавчої влади та органів самоврядування, підприємств, установ і організацій у цієї сфері.

Група стандартів, що входить до комплексу національних стандартів у сфері ЦЗ, включає: стандарти вимог щодо моніторингу, запобігання і ліквідації НС, забезпечення населення, тварин, рослин, об'єктів економіки, захисту ґрунтів, атмосферного повітря, продовольства, харчової сировини та кормів, водних джерел і систем водопостачання, засобів і методів управління, зв'язку і оповіщення, технічного оснащення аварійно-рятувальних формувань, засобів спеціального захисту.



Рисунок. Механізми державного управління системою цивільного захисту [4]

Державна експертиза. Основні документи з цього питання – це Закони України “Про наукову і науково-технічну експертизу”, “Про екологічну експертизу”. У рамках комплексної державної експертизи аспекти безпеки в НС розглядаються в таких її складових частинах, як державна експертиза проектно-кошторисної документації в частині пожежної безпеки, державної експертизи проектів будівництва небезпечних об'єктів виробничого захисту в частині протиаварійного захисту.

Державне ліцензування здійснюється з метою встановлення кваліфікаційних, організаційних, технологічних та інших вимог і контролю за їх дотриманням для провадження певних видів господарської діяльності. Як регулятивний механізм ліцензування належить до групи традиційних адміністративних методів управління, які визначені Законом України “Про ліцензування певних видів господарської діяльності” [4].

Ліцензування об'єктів економіки для завчасного здійснення комплексу заходів з підготовки об'єктів до сталого функціонування в умовах НС та категорійних об'єктів з ЦО у воєнний час, до яких будуть застосовуватися окремі правила ліцензування, а також і самі ці правила в державі відсутні.

Сертифікація систем захисту та управління безпекою визнана в усьому світі як ефективний механізм незалежної компетентної оцінки на відповідність вимогам нормативних правових актів. Сертифікація з ЦЗ насамперед повинна стосуватися надійності технічних компонентів систем захисту, оповіщення та управління заходами ЦЗ на категорійних об'єктах, систем управління безпекою на потенційно-небезпечних об'єктах, підтвердження показників готовності персоналу до дій в умовах НС.

Головною мотивацією цієї сертифікації є інтереси національної безпеки, і тому її характер має бути обов'язковим. На даний час сертифікація з ЦЗ залишається в методичному плані слабо відпрацьованим механізмом державного управління системою цивільного захисту в національному правовому полі.

Основними механізмами економічного регулювання є такі:

- економічної відповідальності (санкції, відшкодування збитків);
- перерозподілу ризику (страхування);
- формування і використання бюджетних і позабюджетних коштів (система фондів);
- стимулювання підвищення рівня безпеки (пільгове оподаткування прибутку, пільгове кредитування заходів з підвищення безпеки);
- резервування на випадок НС (утворення резервів матеріальних і фінансових ресурсів, призначених для ліквідації наслідків НС) [4].

Страховання. Базовим законодавчим актом є Закон України “Про страхування”. До основних класів страхування, що передбачені в законодавстві і стосуються сфери ЦЗ, належать страхування від ризиків стихійних явищ, вогневих і технічних ризиків. Розвиток системи страхування на пряму пов'язаний із розв'язанням проблеми визначення ризику НС, адже саме такий показник складає основу механізмів страхування.

Слід зазначити, що механізмом, який виконує систематичне спостереження і контроль за об'єктами, процесами і системами захисту, прогнозу зон і наслідків ймовірних НС, стану впровадження превентивних заходів щодо зменшення їх масштабів, збирання, оброблення, передавання та збереження зазначеної інформації є моніторинг.

Моніторинг повинен здійснюватися з використанням багатьох методів і засобів за принципом максимального залучення існуючих організаційних структур суб'єктів моніторингу техногенно-екологічної безпеки та НС.

Так, наприклад, моніторинг і прогноз вихідних подій ініціюючих НС гідрометеорологічного характеру здійснюється установами ГМС, яка, крім того, веде моніторинг стану і забруднення атмосфери, води і ґрунту. Сейсмічні спостереження і прогноз землетрусів у країні здійснюється системою

сейсмологічних спостережень і прогнозу землетрусів, до якої входять установи і системи спостереження Національної академії наук, Міноборони і Держбуду.

Екологічні структури здійснюють загальне керівництво державною системою екологічного моніторингу.

Міністерство охорони здоров'я через територіальні органи санітарно-епідеміологічного нагляду організовує і здійснює соціально-гігієнічний моніторинг і прогнозування в цій сфері.

Моніторинг стану техногенних об'єктів і прогноз аварійності здійснюють структури промислової безпеки, атомного регулювання, а також наглядові органи у складі центральних органів виконавчої влади відповідно до галузей економіки.

Силкові структури здійснюють моніторинг зовнішніх дестабілюючих факторів (збройних конфліктів, терористичних актів тощо) [4].

Єдине інформаційне середовище для оперативного постачання даних такого моніторингу виконавцям, з метою прогнозування ризиків виникнення та розвитку сценаріїв НС, повинна забезпечувати Урядова інформаційно-аналітична система з питань надзвичайних ситуацій (УІАС НС), створена для підтримки процесів підготовки, прийняття і контролю виконання управлінських рішень, пов'язаних з НС, на основі комплексної обробки оперативних, аналітичних, нормативно-довідкових, експертних і статистичних даних з різних джерел [4].

Для України поки що залишається проблемою повна інтеграція суб'єктів такого загальнодержавного моніторингу в єдину систему, розроблення єдиної методології збору, накопичення і передачі моніторингової інформації. І саме побудова дієвого механізму державного управління системою цивільного захисту дозволить значно підвищити ефективність моніторингу і отримати суттєвий ефект від моніторингу надзвичайних ситуацій завдяки скороченню часу на підготовку до робіт з реагування та ліквідації їх наслідків, а також за рахунок отримання об'єктивних даних для планування.

Отже, системний підхід дає змогу розглядати механізм державного управління у сфері ЦЗ в єдності його складових першого та другого рівнів, які нерозривно пов'язані із зовнішнім середовищем. Він розглядає складну організацію як систему, що складається з певної кількості взаємопов'язаних підсистем і механізмів, дозволяє визначати мету кожної з них у контексті загальної мети, сформулювати завдання, що потребують розв'язання для кожної із наведених підсистем. Слід зауважити, що розподіл системи державного управління у сфері цивільного захисту на підсистеми і елементи, можна здійснювати і виходячи з інших аспектів її функціонування: за територіальною ознакою, рівнями реагування на НС, галуззю, режимами функціонування, основними заходами, або організаційною структурою, застосуванням тих чи інших механізмів державного впливу на запобігання та подолання наслідків аварій, катастроф, стихійних лих та інших кризових ситуацій, що й буде предметом подальших наукових досліджень.

Література:

1. Державне управління : словник-довідник / В. М. Князєв, В. Д. Бакуменко та ін. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – С. 117–118.

2. Кодекс цивільного захисту України від 02.10.2012 р. № 5403-VI // Офіц. вісн. України. – 2012. – № 89. – Ст. 3589.

3. *Костенко В. О.* Основні проблеми функціонування та напрями модернізації територіальних підсистем єдиної державної системи цивільного захисту України / В. О. Костенко // Модернізація системи державного управління: теорія та практика : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (5 квітня 2013 р.) : у 2 ч. Ч. 1 ; за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. – С. 471–476.

4. *Маслов Є. П.* Державна політика у сфері цивільного захисту України в умовах надзвичайних ситуацій [Електронний ресурс] / Є. П. Маслов. – Режим доступу : www.zerkalov.kiev.ua.

Надійшла до редколегії 14.08.2014 р.

УДК 343.98

О. В. ОРЛОВ, В. В. ПОЛИЩУК

ОГЛЯД ПРОБЛЕМИ ВПРОВАДЖЕННЯ СИСТЕМ ЕЛЕКТРОННОГО ДОКУМЕНТООБИГУ В ОРГАНАХ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ

Висвітлено проблему впровадження систем електронного документообігу в органах державної влади. Акцентовано увагу на відсутності дієвих організаційних механізмів для цього. Визначено основний напрям подальшого дослідження щодо їх розробки.

Ключові слова: система електронного документообігу, орган державної влади, упровадження, організаційні механізми.

Challenges of implementing e-document management systems in public authorities have been spotlighted and considered. The attention has been drawn to the current lack of effective organizational mechanisms for that. The main direction of further research and development is outlined.

Key words: e-document management system, public authorities, implementation, organizational mechanisms.

Стрімкий розвиток і глобальне впровадження новітніх інформаційних технологій, інтенсифікація інформаційних відносин створили умови, коли життя людини є майже не мислиме без сучасних засобів зв'язку, електронно-обчислювальної техніки, комп'ютерних систем та мереж. Майже кожен

громадянин нашої країні володіє доступом до цих технологій та має можливості використовувати переваги миттєвого отримання, передачі та обміну інформацією. На початку другої декади XXI ст. можна відчувати, що ми є громадянами не тільки окремо взятого, територіально обмеженого суспільства, а також є членами світового, так званого інформаційного суспільства, що не має державних кордонів. Збільшується швидкість обміном інформації, зростають потреби громадян, а також вимоги громадян до органів державної влади.

Органи державної влади також не можуть знаходитись осторонь процесів усезагальної інформатизації суспільства та повинні у своїй роботі відповідати вимогам сьогодення. Упровадження систем електронного документообігу (далі – СЕД) в діяльність органу державної влади допоможе прискорити обробку інформації в ньому, між та всередині його підрозділів, поліпшити та прискорити процес прийняття управлінського рішення, його якість, посилити контроль за його виконанням, поліпшити взаємодію та координацію безпосередньо між органами влади. На сьогодні вже існує певний досвід упровадження СЕД на всіх рівнях державного управління. Ураховуючи різні погляди на реалізацію завдання інформатизації державних органів та при одночасній відсутності практичних рекомендацій, стандартів і методології впровадження СЕД, кожен орган державної влади формує свої вимоги до концепції застосування, обсягів охоплення та глибини застосування їх у своїй діяльності. Основними проблемами успішного використання СЕД в органах державної влади є фактична відсутність на даний час дійсно ефективних організаційних, а також правових механізмів з їх упровадження, слабо розвинена загальна методологічна база з їх використання та специфічність у роботі державного апарату. Усе це заважає втіленню в життя стандартних рішень у цій галузі. Окрім цього, переведення державної установи на електронний документообіг ускладнюється недостатнім розумінням користувачами СЕД основних завдань, що повинен вирішувати електронний документообіг, та моральна неготовність державних службовців до використання нових інформаційних технологій у своїй повсякденній діяльності.

Проблеми впровадження електронного документообігу в організації досліджували такі науковці, як М. Ларін, М. Бобильова, Ю. Вітін, В. Тихонов, І. Юшин, Г. Асеев, О. Матвієнко, В. Боркус [7]. Проблемних питань упровадження СЕД в органах державної влади торкалися в своїх публікаціях І. Двойленко, В. Писаренко, О. Голобуцький, О. Шевчук, І. Клименко, К. Линьов [1]. До питань електронного урядування та інформаційного суспільства як в Україні, так і в інших країнах світу зверталися в своїх працях такі вітчизняні дослідники, як К. Вознюк, Н. Драгомирецька, О. Загаєцька, О. Загвойська, Т. Камінська, А. Камінська, В. Клоцевський, І. Лопушинський, М. Міхальова, Я. Олійник, Н. Павлютенко, М. Пасічник, І. Рубан, А. Семенов, А. Семенченко, К. Синицький, С. Чукут та ін. [6]. Багато уваги проблемам електронного урядування приділено в монографії П. Клімушина та А. Серенка “Електронне урядування в інформаційному суспільстві”.

Метою статті є висвітлення та огляд проблематики впровадження систем електронного документообігу в органах державної влади, відсутності дієвих організаційних та правових механізмів для цього на сучасному етапі інформатизації діяльності органів державної влади.

Закон України “Про електронні документи та електронний документообіг” установив основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів. З моменту його прийняття в Україні фактично оголошено старт на тотальну інформатизацію суспільних відносин та органів державної влади. Документообіг в органах державної влади є системою, що матеріалізує процеси збору, перетворення, зберігання інформації, а також процеси управління: підготовку та прийняття рішень, контроль за їх виконанням. Пов’язуючи ці процеси з доступом до публічної інформації, можна сказати, що це є ефективним засобом забезпечення інформування та доступу до інформації фізичним та юридичним особам, а отже, сприяє прозорості та ефективності діяльності влади. На сьогодні в нашій державі вже існує доволі велика кількість нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері застосування інформаційних технологій. Проте значна частина з них потребує доповнень і внесення змін, оскільки тією чи іншою мірою не в змозі адекватно вирішувати проблеми, що виникають, та не узгоджуються між собою.

Кабінет Міністрів схвалив Концепцію розвитку електронного урядування в Україні. Реалізація Концепції розвитку електронного урядування передбачена на період до 2015 р. та визначає мету, основні завдання, пріоритети, етапи побудови електронного урядування, а також очікувані наслідки від його впровадження [12]. Згідно з Концепцією розвитку електронного урядування, процес запровадження електронного урядування в країні повинен перебувати зараз на етапі закінчення реалізації другого етапу та поступово походити до третього. На другому етапі Концепції розвитку електронного урядування серед інших умов, що передбачалось реалізувати, були такі:

- організація надання послуг в електронній формі в усіх сферах суспільного життя;
- проведення повномасштабного реінжинірингу адміністративних процесів в органах державної влади та органах місцевого самоврядування;
- упровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування;
- забезпечення передачі електронних документів у державні архіви, музеї, бібліотеки, їх довгострокове зберігання, підтримка в актуалізованому стані та надання доступу до них.

Але, як бачимо, про повноцінне забезпечення реалізації цих заходів говорити ще зарано. Надання послуг в електронній формі більш-менш повноцінно здійснюється тільки в процесі подання фінансової звітності фізичними та юридичними особами до відповідних державних органів. Про модернізацію

адміністративних процесів в органах державної влади також говорити зарано, у зв'язку з інертністю та психологічною неготовністю персоналу державних установ до інновацій та відсутності підготовки з використання нових інформаційних технологій у повсякденній роботі. Здебільшого службовцям доводиться розраховувати на власні сили та самоосвіту під час безперервного виконання своїх службових обов'язків. Також існує проблема впровадження в діяльність органів державної влади та органів місцевого самоврядування типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного урядування, зважаючи на їх відсутність і специфічність бізнес-процесів, що відбуваються всередині державної установи. Проведення операцій з електронними документами, в тому числі і передача на довгострокове зберігання до архівних установ ускладнюється не до кінця визначеним юридичним статусом електронного документа та відсутністю уніфікованої системи форматів даних і стандартів для зберігання інформації документа в електронному вигляді. Зважаючи на вищевикладене, можна стверджувати, що про реалізацію єдиної інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури органів державної влади та органів місцевого самоврядування говорити ще зарано.

Важливим кроком для прискорення впровадження електронного урядування є розробка і затвердження Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [13], а також упровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади [2; 9]. Метою цієї Концепції є формування загальних підходів щодо створення, впровадження та функціонування системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, що забезпечує передачу необхідних даних за запитами в автоматичному режимі, оновлення первинних даних у разі їх зміни, пошук та узагальнення необхідної інформації під час взаємодії державних органів. Також Концепція створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів висвітлює такі проблеми, що потребують розв'язання, а також їх причини: відсутність єдиної інфраструктури міжвідомчої інформаційної взаємодії державних органів і суб'єктів господарювання із застосуванням інформаційних технологій. При цьому Єдиний веб-портал органів виконавчої влади, що повинен був бути основою інтегрованої системи "Електронний уряд", виконує переважно лише презентаційну та інформаційну функції. Головними причинами такого стану справ є невизначеність правових засад та організаційно-технічних рішень щодо забезпечення впровадження електронного урядування, відсутність єдиного підходу до застосування інструментів і механізмів організації та координації діяльності державних органів у сфері загальної інформатизації. Рівень упровадження інформаційних технологій у державному секторі є незначним та в більшості випадків не має системного характеру. Державними органами проводиться робота з опрацювання документів переважно в паперовому вигляді, що значно ускладнює оперативне вжиття заходів для вирішення проблемних питань, своєчасне надання адміністративних послуг і довідкової інформації з питань діяльності державних органів.

Основними причинами виникнення цих проблем зазначено такі:

- використання державними органами подібної інформації, що міститься в різних базах даних і не пов'язана між собою;
- відсутність ідентифікаторів, які пов'язують інформаційні об'єкти в різних базах даних;
- використання електронних інформаційних систем і баз даних державних органів, взаємодія яких з ресурсами інших державних органів не була передбачена під час їх проектування;
- відсутність системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів, упровадження та функціонування якої забезпечує створення, використання, обмін та збереження інформації, що належить державі, відповідно до запитів і повноважень державних органів.

Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади визначає загальні засади створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади [2]. Супутній йому Порядок роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису встановлює загальні правила створення, відправлення, передавання, одержання, оброблення, використання та зберігання електронних документів та електронних копій паперових документів, на які накладено електронний цифровий підпис, які не містять інформацію з обмеженим доступом, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, Радою міністрів Автономної Республіки Крим, місцевими органами виконавчої влади через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади [11]. Створення такої глобальної системи, безумовно, амбіційний та перспективний проект, що у подальшому принесе багато благ та модернізує і прискорить процес обміну інформацією між органами державної влади. Це дійсно суттєвий крок до побудови електронного урядування в країні. Але, як завжди, існує немала відстань від гарної ідеї до її практичної реалізації. На даний час елементи цієї системи функціонують тільки в центральних апаратах органів виконавчої влади та й то не в усіх. На місцях залишається доволі недостатній рівень інформатизації процесів документообігу в установах. Для того щоб система повною мірою запрацювала в державних установах, уже повинен бути запроваджений електронний документообіг, в тому числі із використанням відповідних систем. А це потребує додаткових матеріальних витрат на їх закупівлю та впровадження. Недостатньо придбати програмний продукт СЕД, майже невід'ємною провідні компанії на ринку виробництва СЕД поставляють платний сервіс його впровадження, підтримки та навчання персоналу, що найчастіше в декілька разів перевищує вартість самого програмного продукту. Не кожен кошторис бюджетної установи витримає такого навантаження. І на етапі закупки програмної частини СЕД усе впровадження електронного документообігу в

установі закінчується. Тут задача з упровадження СЕД покладається на спеціалістів підрозділів інформаційних технологій, котрі не мають спеціальної підготовки з експлуатації подібних систем. Вони можуть розглядати систему тільки суто з технічного аспекту. Для того щоб розуміти, як працює СЕД, потрібно мати уявлення, як здійснюється документообіг усередині організації, починаючи з моменту реєстрації документа до його виконання та зняття з контролю.

Типовий порядок здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади було затверджено ще 10 років тому. Він установлює загальні правила документування в органах виконавчої влади управлінської діяльності в електронній формі і регламентує виконання дій з електронними документами з моменту їх створення або одержання до відправлення чи передачі до архіву органу виконавчої влади [9]. Цей порядок визначає вимоги до СЕД, що використовуються. Але в цьому порядку нічого не сказано, як саме запроваджувати електронний документообіг. Указується лише, що електронний документообіг повинен здійснюватися так, як і паперовий.

Не менш важливим питанням є захист інформації, що обробляється в системі та є власністю держави. Ця інформація є службовою та підлягає захисту, тобто для такої системи повинна бути створена комплексна система захисту інформації та проведена її державна експертиза. Згідно з Класифікацією автоматизованих систем (НД ТЗІ 2.5-005-99), подібна система класифікується як автоматизована система класу “3” [4]. Побудова для такої системи комплексної системи захисту інформації та проходження нею державної експертизи доволі затратний процес як у фінансовому плані, так і тривалий у часі. До того ж використання каналів зв'язку загального користування, що передбачається для подібної системи, вимагає застосування надійних криптографічних засобів і засобів електронного цифрового підпису. Усе це тягне за собою доволі значні матеріальні видатки. При виборі моделі реалізації електронного документообігу слід розрізнявати поняття системи електронного документообігу та системи електронного діловодства. Повнофункціональна система електронного документообігу розрахована на забезпечення саме циркуляції електронних версій документів на всіх адміністративних рівнях, а система електронного діловодства здійснює лише обіг інформації про документ (реєстраційних карток). Більш того, обов'язковим атрибутом і показником ефективності роботи системи електронного документообігу в організації є наявність електронного цифрового підпису [1].

Згідно з даними Державної агентства з питань науки, інновацій та інформатизації України та Щорічної доповіді Кабінету Міністрів України про стан та розвиток інформатизації в Україні, можна зазначити, що в органах державної влади найчастіше використовуються такі системи документообігу та діловодства: Megapolis. Документообіг (виробництво “Софтлайн”), АСД ДОК ПРОФ (виробництво “Ситронікс”), Optima Workflow (виробництво “Optima”) [15].

Megapolis. Документообіг створено спеціально для використання державним сектором і реалізує всі етапи життєвого циклу документів – від підготовки проектів документів до організації їх архівного зберігання, із забезпеченням використання ЕЦП.

Система ДОК ПРОФ призначена для автоматизації процесів загального діловодства, звернення громадян, контролю виконання доручень керівництва, поточної роботи з документами у структурних підрозділах організації, обробки та узгодження проектів документів, ведення електронного архіву.

Optima Workflow є так званою workflow-системою, що, на відміну від звичайних СЕД, можуть існувати самі по собі, без документів. Документи розміщуються не в самій системі, а на іншому ресурсі або ресурсах. Більше того, в цих системах найчастіше циркулюють не самі документи, а дані, що вводяться користувачами у форми. Оскільки система Optima Workflow не має власного сховища документів, вона підтримує взаємодію з популярними он-лайн системами зберігання документів, використовуючи посилання на документи, що зберігаються в такій системі, або створюючи і приєднуючи їх копії [14].

Провівши аналіз цих систем та їх характеристик, можна відокремити деякі загальні особливості, так звані “тонкі місця”, що можуть стати ускладнюючим фактором для успішного впровадження в державному органі. Наприклад, усі ці системи мають клієнт-серверну архітектуру. Тобто, потрібен окремо виділений сервер з установленою на ньому системою керування базами даних, такими як Microsoft SQL Server чи Oracle Database. Окрім витрат на організацію апаратної частини сервера та власне на придбання СЕД, потрібні витрати на відповідні програмні засоби системи керування базами даних. Також не менш важливим є відповідність СЕД вимогам нормативних документів з питань технічного захисту інформації та наявність відповідного сертифікату на її комплекс засобів захисту, зважаючи на те, що в системі оброблюється службова інформація, вимоги до захисту якої встановлено законодавством. На даний час сертифіковано такі системи: Megapolis, Документообіг, АСД ДОК ПРОФ, ЛЕТОГРАФ та eDocs [8]. В інших випадках необхідні витрати на застосування систем захисту інформації.

Великою проблемою є несумісність систем між собою, що ускладнює їх взаємну інтеграцію. Така ситуація виникає внаслідок несистемного, нескоординованого впровадження та розвитку СЕД в органах державної влади, відсутності уніфікованих форматів даних, що не тільки унеможливує електронну взаємодію державних органів між собою при наданні ними державних послуг та є загрозою національній безпеці держави, але й створює значні труднощі для бізнесу, особливо в процесі надання електронної звітності контролюючим органам [3].

Отже, про переваги впровадження СЕД діяльність органів державної влади вже сказано та написано багато, очевидні всі блага, що несе модернізація самої системи державного управління за рахунок їх використання. Уже розроблено

певну нормативно-правову базу, що регулює задіяння інформаційних технологій у повсякденність державних установ. Цей процес незворотній. Найбільш актуальним питання впровадження СЕД в органах державної влади стає на тлі останніх тенденцій руху українського суспільства до європейських стандартів. Рано чи пізно системи електронного документообігу стануть невід'ємною частиною будь-якого державного органу чи установи. Але на шляху до реалізації запровадження електронного документообігу існують певні проблеми: відсутність на даному етапі дієвих організаційних механізмів упровадження систем електронного документообігу в органах державної влади; відсутність єдиних методик, що враховували специфіку роботи державних органів; відсутність єдиних стандартів і вимог систем та форматів даних, що в них обробляються. Також проблемами є неготовність самої системи державного управління до інновацій, правове неостаточне визначення статусу електронного документа, відсутність правової практики, коли електронний документ юридично визнавався так само, як і паперовий документ. Таж причина ускладнює створення архівів електронних документів. Також причиною невикористання електронних документів є не розповсюджене використання електронного цифрового підпису. Вирішення цих проблем вбачається в розробці організаційних механізмів упровадження СЕД в органах державної влади: розроблення певних методичних вказівок і порядків з впровадження СЕД в державній установі, система організаційних рішень, єдиних стандартів і підходів, доопрацювання нормативної та правової бази, що стосується електронного документообігу, створення системи нормативно-правових та підзаконних актів, що конкретизують та роз'яснюють положення та вимоги законодавства в цій сфері. Чим скоріше буде здійснення впровадження СЕД, тим скоріше з'явиться обіг електронних документів та відбудеться наближення до реалізації сучасного електронного урядування в нашій країні.

Література:

1. Двойленко І. В. Вирішення типових проблем впровадження систем електронного документообігу із застосуванням електронного цифрового підпису в органах державної влади [Електронний ресурс] / І. В. Двойленко // Державне управління: теорія і практика. – 2008. – № 1 (7). – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.
2. Деякі питання електронної взаємодії органів виконавчої влади [Електронний ресурс]: постанова Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua>.
4. Класифікація автоматизованих систем і стандартні функціональні профілі захищеності оброблюваної інформації від несанкціонованого доступу (НД ТЗІ 2.5-005-99) [Електронний ресурс] : наказ Департаменту спеціальних

телекомунікаційних систем та захисту інформації Служби безпеки України від 28 квітня 1999 р. № 22. – Режим доступу : <http://dstszi.kmu.gov.ua>.

5. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарРІНАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.

6. *Лопушинський І.* Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс] / І. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2 (6). – С. 60–68. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.

7. *Охріменко Г. В.* Основні принципи та проблеми впровадження електронного документообігу в організації [Електронний ресурс] / Г. В. Охріменко. – Режим доступу : <http://naub.org.ua>.

8. Перелік засобів загального призначення, які дозволені для забезпечення технічного захисту інформації, необхідність охорони якої визначено законодавством України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dstszi.gov.ua>.

9. Питання впровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 грудня 2011 р. № 1363 — Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua>.

10. Про за затвердження Типового порядку здійснення електронного документообігу в органах виконавчої влади [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1453. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

11. Про затвердження Порядку роботи з електронними документами через систему електронної взаємодії органів виконавчої влади з використанням електронного цифрового підпису [Електронний ресурс] : наказ Міністерства юстиції України від 1 листопада 2012 р. № 1600/5. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

12. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

13. Про схвалення Концепції створення та функціонування інформаційної системи електронної взаємодії державних електронних інформаційних ресурсів [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 вересня 2012 р. № 634. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

14. *Радченко С. В.* Особливості систем електронного документообігу в державних органах України [Електронний ресурс] / С. В. Радченко // Архіви України. – 2013. – № 4 (286). – Режим доступу : <http://www.archives.gov.ua>.

15. Щорічні доповіді Кабінету Міністрів України про стан та розвиток інформатизації в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://nc.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 27.06.2014 р.

Н. О. ВАСЮК

ГЕОПОЛІТИЧНА СТРАТЕГІЯ ДЕРЖАВИ КРИЗОВОГО СУСПІЛЬСТВА: СТАН НАУКОВИХ ДОСЛІДЖЕНЬ

Узагальнено відомості з наукових досліджень, що стосуються ролі і місця України в сучасному геополітичному просторі. Проаналізовано стан наукових досліджень геополітичного стратегічного розвитку держави. Установлено вплив геополітики на систему державного управління України, зокрема у визначенні стратегічних завдань зовнішньополітичного курсу України в умовах глобалізації та інтеграції у світовий простір.

Ключові слова: геополітика, геополітичний простір, криза, розвиток, стратегічний розвиток, стратегії, національна безпека.

The article generalizes data from various scientific resources covering the role and place of Ukraine in the modern geopolitical area. The article analyzes the state of scientific researches of state geopolitical strategic development.

The author has defined the influence the geopolitics makes on Ukrainian public administration, in particular on setting of strategic tasks of foreign political course of Ukraine in terms of globalization and integration to the global area.

Key words: geopolitics, geopolitical area, crisis, development, strategic development, strategies, national security.

Геополітика є наукою, яка визначає стратегічне спрямування держави. Вона вкрай потрібна для розвитку політичної культури громадян. Прийняття політичних рішень неможливе без урахування геополітичного розширення зовнішньополітичних і зовнішньоекономічних пріоритетів держав світу, котрі постають величезними геополітичними полюсами, і насамперед таких велетнів, як США, Росія, Німеччина, Японія, Китай тощо [27].

На сучасному етапі розвитку Україна перебуває в економічному та політичному кризовому стані. При цьому криза розповсюджується на грошово-кредитну, фіскальну, соціальну сфери, невинно погіршуючи соціальне самопочуття та очікування суб'єктів ринку й пересічних громадян.

За висновками міжнародної консалтингової фірми, що надає стратегічний аналіз світових подій, Oxford Analytica, українська криза є місцевою, але її наслідки поширюються далеко за кордони країни, зокрема криза в Україні має негативний вплив і на російську економіку та може потенційно призвести до політичної нестабільності в Росії [15].

Значний вплив на визначення підходів до проблеми ролі і місця України в сучасному геополітичному просторі мають праці Д. Базіва [1], С. Бодрука [3],

О. Василевського [4], М. Вегеша [7], А. Гальчинського [9], О. Гриніва [10], М. Гончара [4], М. Кулініча [16], М. Михальченка [18], М. Требіна [25] та ін. Геополітичні стратегії держави в контексті державного правління у сфері національної безпеки досліджують В. Абрамов [31], В. Богданович [30], М. Єжєєв [30], Д. Кучма [31], Н. Нижник [20], Г. Ситник [20; 26; 30 – 32], М. Шевченко [39] та ін.

Серед невирішених раніше частин загальної проблеми є питання визначення геополітичних пріоритетів України на сучасному етапі розвитку держави.

Метою дослідження є аналіз стану наукових досліджень щодо геополітичного стратегічного розвитку держави.

У працях М. Кулініча була поставлена нагальна проблема для України – визначення власних геополітичних орієнтацій у новому геополітичному просторі. Також автором були розглянуті такі питання: геополітичні наслідки розпаду СРСР, відсутність ефективної системи колективної безпеки в геополітичному ландшафті Східної і Центральної Європи, внутрішньополітичний вплив українсько-російських відносин [16].

О. Василевський та М. Гончар звернули увагу на такі питання, як гуманітарний чинник геополітичних орієнтацій України як регіональної держави в континентальному геополітичному просторі; Україна як об'єкт впливу геополітичних векторів середини 1990-х рр.; Південно-Східний напрям української геополітики; взаємовідносини в Центральній Європі; структура пріоритетного партнерства. У дослідженні також проаналізовано політичну стратегію Російської Федерації щодо країн СНД, що було важливо з точки зору осмислення та прогнозування можливих наслідків її реалізації. Слід зазначити, що автори запропонували та обґрунтували певні формули та концептуальні підходи для зовнішньополітичної стратегії України [4].

У колективній монографії “Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку” розглянуто альтернативи геополітичної стратегії України на двох рівнях – глобальному, тобто на рівні ключових геополітичних контурів, де відбувається взаємодія України із світовими центрами сили, і регіональному, на якому формується геополітична стратегія України щодо окремих країн, наддержавних структур і міжнародних організацій [36].

А. Гальчинський розглядає складний комплекс геополітичних інтересів кризь призму геоекономічної парадигми в геополітиці, що формується у зв'язку з проголошенням та реалізацією євроінтеграційної стратегії України. Основна увага зосереджується на трикутнику інтересів: ЄС – США – Росія і місці у цьому трикутнику України [9].

На думку С. Бодрука, геополітика як прояв впливу географічного розташування держави, розмірів її національної території, природних ресурсів, чисельних та якісних показників населення, транзитних можливостей тощо залишається важливою відправною точкою для визначення зовнішньополітичних пріоритетів [3].

О. Гринів проводить етнополітологічний аналіз українсько-російських взаємин, сучасної геополітики сусідньої держави [10].

Д. Базів зазначає, що Українській державі необхідно на глобальному рівні встановити стратегічне партнерство із США та Німеччиною, при цьому важливе значення матиме конструктивний потенціал взаємовідносин з Туреччиною. За таких умов доцільним буде встановлення системи “тактичних партнерств”, спрямованої на вирішення більш локальних, проте конкретних завдань. У цьому відношенні досить важливими партнерами є Польща, Грузія, Азербайджан, країни Балтії, Туркменистан [1].

М. Михальченко зазначає, що в загальній геополітичній ситуації, яка визначається процесом розширення НАТО на схід, для України гостро постає проблема остаточного самовизначення: чи вважає вона себе європейською країною, чи є чимось іншим. Користуючись термінологією класичної геополітики, М. Михальченко визначає місце України як лімітрофу в трьох значеннях [18]:

- 1) геополітичному вона дійсно опинилася між НАТО і Росією;
- 2) економічному – між країнами з переважно ринковою, соціально зорієнтованою економікою Заходу та хаотичною, грабіжноексплуатованою новим правлячим класом економікою Росії;
- 3) духовно-моральному – між тоталітарним, моноідеологічним і лжеморальним минулим і невизначеним, невідомим майбутнім.

Усі ці значення, на думку дослідника, характеризують перехідний характер нашої держави і суспільства. М. Михальченко також розглядає три орієнтаційні напрями сучасної України: так звану “самостійницьку”, прозахідну та проросійську орієнтації. Пошук перспективи Україною в новому геополітичному просторі є складним і багатограним процесом, який проходить під впливом різнопланових факторів [19].

Отже, можна погодитись з думкою М. Михальченка, що орієнтацію на союзи та співробітництво для України визначити нелегко. Найперспективніше враховувати всі азимути впливів і потенційну небезпеку з боку російського фактора. І далі дослідник робить висновок, що нейтральна, позаблокова орієнтація багато в чому допомогла б становленню Української держави.

Ф. Рудич зазначає, що Україна не є суб’єктом, який формує геополітичний простір навколо себе і залишається здебільшого пасивним об’єктом масштабних процесів, що розгортаються навколо неї. І США, і Росія відводять Україні значуще, але аж ніяк не ключове місце у своїх геостратегічних розрахунках. Ще меншою є увага до неї Європейського Союзу, з мовчазної згоди якого Україна ризикує перетворитися на “сіру зону” між об’єднаною Європою й Росією і врешті-решт буде змушена до економічного й політичного інтегрування з Російською Федерацією [28].

У колективній монографії “Україна в сучасному геополітичному просторі: теоретичний і прикладний аспекти” досліджено актуальні проблеми геополітичного виміру сучасної України. Ця проблема розглядається в контексті відносин України з Росією, європейськими і євроатлантичними структурами, державами Центральної і Східної Європи [37].

М. Вегеш досліджує поняття геополітики, її методи, функції, основні закони та категорії геополітики, геополітичні епохи та зазначає, що на сьогоднішній день налічується кілька десятків, якщо не сотень, різноманітних визначень геополітики [7].

М. Требін зазначає, що з історико-філософської і методологічної точок зору виникнення геополітики обумовлене передусім необхідністю осмислення нових політичних реалій, що склались у світі на межі XIX-XX ст. Геополітичні ідеї і сама геополітика виникли й набули розвитку як закономірний результат становлення органістичних теорій суспільства, ідей і концепцій географічного детермінізму, які панували в тогочасному західному філософсько-політичному мисленні. Традиційно геополітику ототожнюють з прагматизмом, з одним із відгалужень політичного реалізму, який трактує міжнародні відносини як силові відносини держав, що прагнуть контролювати певні території [25].

Ю. Павленко доводить неконструктивність використання ідей євразійства як підґрунтя для інтеграції пострадянських держав навколо Росії. Проте, на його думку, всупереч поглядам ідеологів вузько націоналістичного підходу та проатлантичних “лібералів”, досить реалістичною є ідея інтеграції пострадянських держав (але на рівноправній основі, а не при російській гегемонії) [22].

Г. Ситник констатує, що ключовими структуротворчими елементами геополітичної доктрини України на сьогодні мають бути [32]:

1) моніторинг процесів, здатних створити фактори зовнішньої загрози існуючим політичним кордонам України та територіальній цілісності держави, ефективній діяльності морських, сухопутних та повітряних комунікацій, інформаційній безпеці держави тощо;

2) урахування національних інтересів у модернізації економіки, а також аналіз процесів, здатних створити загрози в економічній сфері (наприклад, характер і рівень залежності України від постачальників сировини та енергоносіїв, позиції держави на традиційних ринках збуту, рівень конкурентоспроможності українських товарів тощо);

3) урахування факторів, які забезпечують стабільність фінансової та грошової системи України;

4) створення раціональної стратегії зовнішньополітичної діяльності;

5) упровадження протекціоністської політики, що забезпечує впровадження та інвестування високих наукомістких технологій, а також інформатизацію суспільства;

6) розвиток можливостей виходу в аерокосмічний простір, аерокосмічних технологій і конкурентоспроможність відповідних галузей української промисловості;

7) зміцнення позиції держави на ринку озброєнь та військової техніки, розширення можливостей військово-технічного співробітництва;

8) аналіз процесів, що сприяють виникненню або ліквідації регіональних конфліктів, потенційним учасником яких може стати Україна;

9) аналіз процесів, що сприяють виникненню або ліквідації етнічного і релігійного екстремізму;

10) вивчення в суспільній думці ірраціональних ідеологічних схем та їх урахування при здійсненні зовнішньополітичної діяльності.

В. Косевцов зазначає, що завдання геостратегії полягає у проведенні аналізу країн за напрямками [13; 14]:

- 1) культурні орієнтації суспільства, внутрішньополітична стабільність, наявність або відсутність демократичних традицій, наявність або відсутність у суспільній думці місіонерських інтересів, ідеологічні орієнтації еліт, етичний фактор, виражений у свідомій відповідальності за те, що відбувається на континенті;
- 2) рівень і характер розвитку економіки (стабільна фінансово-валютна система, наявність високих наукоємних технологій, експортний потенціал, характер залежності промисловості від імпорту та ін.);
- 3) можливість виходу в аерокосмічний простір, наявність технологій і стан відповідних галузей промисловості;
- 4) позиції держави на ринку зброї та військових технологій, можливості військово-технічного експорту;
- 5) рівень залежності від постачальників сировини і енергоносіїв;
- 6) позиції на ринках збуту продукції;
- 7) роль і статус України у світовій і регіональній системі держав;
- 8) географічне становище, яке дозволяє контролювати базові комунікації та транспортні інфраструктури тощо;
- 9) визначення стратегічних партнерів, співробітництво з якими дозволить найбільш повно реалізовувати свої інтереси як на даний час, так і на перспективу;
- 10) розробка програм і напрямів ефективного співробітництва в економічній, політичній і військовій сферах.

Професор В. Косевцов розглядає також можливі варіанти геостратегічного вибору України: дотримання позаблоковості; вступ до НАТО; ухвалення до союзу з Росією; створення ефективної субрегіональної системи безпеки.

В. Смолянюк розглядає геополітичні аспекти воєнної безпеки України. Автор, здійснивши порівняльний аналіз пріоритетів Росії і України, а також відповідних стратегій їх досягнення, констатує відсутність ґрунтовних підстав для стратегічного партнерства в системі взаємозв'язків найбільших слов'янських держав світу [33; 34].

Проведений аналіз літературних джерел свідчить, що питання геополітики мають міждисциплінарний характер у державно-політичних взаєминах та можливостей його використання в політичній практиці. Це і зумовило здійснити аналіз дисертаційних досліджень у галузі політичних, економічних, географічних, юридичних, філософських наук, а також в контексті науки державного управління.

Так, В. Кирик досліджує явище геополітичної експансії, її суб'єкти, ресурси та форми здійснення у контексті забезпечення національно-державного розвитку [11].

Ж. Панченко досліджує геополітичне позиціонування України в процесах євроінтеграції та розглядає проблеми міждисциплінарного синтезу у контексті інформаційної парадигми геополітики [21].

П. Черник комплексно досліджує вплив геополітичного положення на розвиток двосторонніх відносин України з державами Центрально-Східної Європи.

Автор розглядає геополітичні чинники, які впливають на процес становлення та розвитку відносин України з даними державами [38].

О. Бірюкова аналізує особливості розвитку й основні тенденції етнонаціональних процесів у сучасній Україні з урахуванням впливу геополітичних факторів та взаємозв'язок і взаємообумовленість геополітичних та етнонаціональних чинників у процесі національного відродження та розбудови української держави [2].

С. Василенко проаналізував входження України в загальноєвропейський політичний процес. Автор розглядає геополітику, яка за умов розбудови незалежної України набуває особливо важливого теоретичного та практичного значення [5].

М. Шевченко здійснює соціально-філософський аналіз проблем геополітичної ідентифікації України та формування геополітичної свідомості військовослужбовців Збройних Сил держави та обґрунтовує пріоритети геополітичної ідентифікації України й визначає фактори, що перешкоджають її здійсненню за сучасних умов [39].

А. Луценко розглядає розвиток української геополітичної думки протягом усього періоду існування українського народу, включаючи його етнічні корені, і до початку минулого століття та вивчає умови, у яких зароджувалась і розвивалась українська геополітична думка [17].

Ю. Шмаленко проводить комплексний аналіз змісту, закономірностей, тенденцій, особливостей національних інтересів і геополітичних пріоритетів України стосовно світових сил і регіональних особливостей власної геополітичної стратегії та досліджує особливості формування української геополітики [40].

М. Пендюра розглядає теоретико-методологічні проблеми формування системи національної безпеки України за умов сучасних європейських геополітичних трансформацій [23].

В. Вдовенко на підставі аналізу геополітичного становища та чинників, що впливають на формування та здійснення Україною зовнішньої політики доводить, що нейтралітет не може адекватно відповідати національним інтересам України та належним чином забезпечити її безпеку. Зазначає, що подальше проведення політики позаблоковості може ефективно забезпечити національні інтереси України за умови здійснення послідовної та виваженої зовнішньої політики на основі принципу рівнонаближеності до впливових акторів міжнародної системи з метою запобігання перетворення України на арену геополітичних ігор [6].

Р. Клочко досліджує суспільно-географічне положення України, яке є важливою категорією в разі визначення зовнішньополітичних пріоритетів держави та розглядає географічну суть геополітики [12].

О. Воронова розкриває геополітичну спрямованість євро регіоналізації та роль євросоюзних структур у просторовому розвитку асоційованих із Євросоюзом країн Центральної та Східної Європи [8].

О. Яхно розглядає місце України в західних геополітичних концепціях, сучасних геополітичних концепціях Росії, геополітичних теоріях “інформаційного

суспільства”, а також концепції вітчизняної геополітики за різних історичних умов. Автор аналізує європейський чинник геополітичної стратегії, сучасні євроінтеграційні виклики перед Україною [41].

О. Снігір досліджує об’єкт-суб’єктні відносини України та Європейського Союзу в контексті геополітичних стратегій сучасності. Автор наголошує на значенні активної позиції України як суб’єкта геополітичних відносин для захисту національних інтересів та забезпечення національної безпеки держави [35].

Л. Письмаченко обґрунтовує теоретико-методологічні засади державного управління зовнішньоторговельними відносинами за умов розвитку інтеграційних процесів в Україні з метою покращання якості державного регулювання та контролю у сфері зовнішньоторговельної діяльності з урахуванням геополітичних інтересів держави та визначає сутність і порядок формування та розвитку системи державного управління у сфері зовнішньої торгівлі за кордоном та в Україні [24].

У дослідженні А. Семенченка розкрито теоретико-методологічні засади стратегічного планування у сфері державного управління національною безпекою: розроблено метод обґрунтування стратегічних рішень, концептуальні засади формування адаптивних механізмів інформаційно-аналітичного забезпечення стратегічного планування, методичний підхід до розробки комплексних механізмів антикризового стратегічного управління [29].

Отже, можна погодитись із М. Шевченком, що у формуванні та розвитку геополітики проглядаються три, різні за тривалістю та особливостями, етапи: загальнофілософський, географічний і власне геополітичний. Сутнісними ознаками зазначених періодів є: на загальнофілософському етапі – зародження географічного детермінізму; географічному етапі – вивчення політики держави, виходячи із географічного положення, із зайнятої нею території; на геополітичному етапі – вивчення держав як просторово-географічних феноменів і осягнення природи їхньої взаємодії між собою [39].

Поведений аналіз наукових джерел дає підстави зробити такі висновки. Теоретико-методологічні аспекти геополітичної стратегії держави знайшли широке обговорення серед наукової громадськості, що зумовлено з науковим обґрунтуванням зовнішньої політики України та політики національної безпеки.

Дослідженням встановлено, що геополітика певним чином впливає на систему державного управління України, зокрема у визначенні стратегічних завдань зовнішньополітичного курсу України в умовах глобалізації та інтеграції у світовий простір.

Разом з тим, недостатньо вивченими на сьогодні є такі аспекти досліджуваної проблеми: визначення ймовірних напрямів розвитку суспільства в контексті інтеграційних процесів, розвиток України в сучасних євроінтеграційних і глобалізаційних процесах, питання європеїзації національної системи державного управління тощо.

Перспективи подальших досліджень стосуються забезпечення стратегічного бачення шляхів державного управління стабільним розвитком суспільства й держави в умовах інтеграційних процесів.

Література:

1. *Базив Д. П.* Геополитическая стратегия Украины / Д. П. Базив. – К. : Ин-т государства и права им. В. М. Корецкого НАН Украины, 2000. – 192 с.
2. *Бірюкова О. О.* Геополітичний вимір етнонаціональних процесів в Україні: автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.02 / О. О. Бірюкова. – Х., 2007. – 18 с.
3. *Бодрук О. С.* Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти / О. С. Бодрук. – К. : НІПМБ, 2001. – 300 с.
4. *Василевський О. Л.* Структура геополітичних інтересів України / О. Л. Василевський, М. М. Гончар. – Вип. 45. – К. : НІСД, 1995. – 94 с.
5. *Василенко С. Д.* Геополітичні виміри України в загальноєвропейському політичному процесі : автореф. дис. ... д.політ.н. : спец. 23.00.02 / С. Д. Василенко. – К., 2002. – 35 с.
6. *Вдовенко В. М.* Політика нейтралітету і позаблоковості в сучасній архітектурі європейської безпеки : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.04 / В. М. Вдовенко. – К., 2006. – 22 с.
7. *Вегеш М. М.* Політологія: підручник / [С. М. Вегеш, Ю. О. Остапець, В. Л. Бондар та ін.] ; С. Вегеш (ред.). – 3-тє вид., перероб. і доповн. – К. : Знання, 2008. – 384 с. – (Серія “Вища освіта ХХ століття”).
8. *Воронова О. В.* Сучасна євро регіоналізація: інтеграційний аспект : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.05.01 / О. В. Воронова. – Донецьк, 2003. – 20 с.
9. *Гальчинський А. С.* Україна – на перехресті геополітичних інтересів / А. С. Гальчинський. – К. : Знання України, 2002. – 180 с.
10. *Гринів О.* Україна і Росія: партнерство чи протистояння? (Етнополітологічний аналіз) / О. Гринів. – Львів : Ін-т народознавства НАН України, 1996. – 384 с.
11. *Кирик В. Л.* Геополітична експансія як державотворчий мікропроцес : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.02 / В. Л. Кирик. – К., 2007. – 20 с.
12. *Клочко Р. Ю.* Суспільно-географічний аналіз геополітичного положення України у сучасній Європі : автореф. дис. ... к.геогр.н. : спец. 11.00.02 / Р. Ю. Клочко. – К., 2007. – 20 с.
13. *Косевцов В. О.* Національна безпека України : теорія, реальність, прогноз / В. О. Косевцов. – К. : ЦМБСС. – 2000. – 92 с.
14. *Косевцов В. О.* Національна безпека України: проблема та шляхи реалізації пріоритетних національних інтересів / В. О. Косевцов, І. Ф. Бінько. – К. : НІСД, 1996. – 77 с. – (сер. “Національна безпека”).
15. Криза в Україні може призвести до нестабільності в Росії – дослідження // Українська правда від 6 квітня 2014 р. [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.pravda.com.ua/news>.
16. *Кулініч М. А.* Україна у новому геополітичному просторі: проблеми регіональної та субрегіональної безпеки / М. А. Кулініч. – Вип. 29. – К. : НІСД, 1994. – 29 с.
17. *Луценко А. В.* Геополітичні ідеї в Україні: джерела та еволюція : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.01 / А. В. Луценко. – К., 2009. – 17 с.

18. *Михальченко М.* Лимитроф Європы: случайность или судьба Украины? / М. Михальченко // Геополітичне майбутнє України : матеріали “круглого столу”. – К. : Вид-во КІТЕП, 2000. – С. 4–14.
19. *Михальченко М. І.* Україна як нова історична реальність: запасний гравець Європи / М. І. Михальченко. – Дрогобич : ВФ “Відродження”, 2004. – 488 с.
20. *Нижник Н. Р.* Національна безпека України (методологічні аспекти, стан і тенденції розвитку) : навч. посіб. / Н. Р. Нижник, Г. П. Ситник, В. Т. Білоус. – К. : Ірпінь : Преса України, 2000. – 301 с.
21. *Панченко Ж. О.* Геополітичне позиціонування України в процесах євроінтеграції : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.03 / Ж. О. Панченко. – К., 2006. – 19 с.
22. *Пахомов Ю. Н.* Пути и перепутья современной цивилизации / Ю. Н. Пахомов, С. Б. Крымский, Ю. В. Павленко. – К. : Благотворительный фонд содействия развития гуманитар. и эконом. наук “Международный деловой центр”, 1998. – 432 с.
23. *Пендюра М. М.* Національна безпека України в контексті сучасних європейських геополітичних трансформацій : автореф. дис. ... к.юрид.н. : спец. 12.00.01 / М. М. Пендюра. – К., 2006. – 19 с.
24. *Письмаченко Л. М.* Державне управління зовнішньоторговельною діяльністю в умовах інтеграції України у світовий економічний простір: механізми регулювання та контролю : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 / Л. М. Письмаченко. – К., 2008. – 36 с.
25. Політологія : підручник / [М. П. Требін та ін.] ; за ред. проф. М. П. Требіна ; Нац. ун-т “Юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого”. – Х. : Право, 2013. – 414 с.
26. Проблеми забезпечення національної безпеки України на сучасному етапі державотворення : матеріали круглого столу (Київ, 21 жовт. 2010 р.) / НАДУ при Президентіві України ; за заг. ред. Г. П. Ситника. – К. : НАДУ, 2011. – 72 с.
27. *Рудий Г.* Що таке геополітика? / Г. Рудий // Віче. – 2006. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/journal/361>.
28. *Рудич Ф. М.* Україна, Росія, Євроатлантика: деякі аспекти взаємовідносин / Ф. М. Рудич // Геополітичне майбутнє України : матеріали “круглого столу”. – К. : Вид-во КІТЕП, 2000. – С. 19–27.
29. *Семенченко А. І.* Стратегічне планування у сфері державного управління національною безпекою : автореф. дис. ... д.держ.упр. : спец. 25.00.02 / А. І. Семенченко. – К., 2008. – 36 с.
30. *Ситник Г. П.* Геополітика і національна безпека України: (опорний конспект дистанційного курсу) : навч. посіб. / Г. П. Ситник, В. Ю. Богданович, М. Ф. Єжєв. – К. : Центр навч. л-ри, 2004. – 74 с.
31. *Ситник Г. П.* Концептуальні засади забезпечення національної безпеки України : навч. посіб. У 3 ч. Ч. 1. Філософсько-методологічні та системні основи забезпечення національної безпеки / Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, Д. Я. Кучма ; НАДУ при Президентіві України. – К. : НАДУ, 2009. – 243 с.

32. *Ситник Г. П.* Національна безпека України: теорія і практика : монографія / Г. П. Ситник, В. М. Олуйко, М. П. Вавринчук. – К. : Кондор, 2007. – 616 с.
33. *Смолянюк В.* Прохолода над Атлантикою / В. Смолянюк // Народна армія. – 1999. – 19 жовтня.
34. *Смолянюк В. Ф.* Військова могутність України: Теоретико-методологічні засади формування і розвитку (політологічний аналіз досвіду 1990-х років) : монографія / В. Ф. Смолянюк. – К. ; Ірпінь : ВТОР “Перун”, 2000. – 448 с.
35. *Снігир О. В.* Україна у геополітичних концепціях Європейського Союзу: динаміка “об’єкт-суб’єктивних” відносин : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 21.01.01 / О. В. Снігир. – К., 2004. – 16 с.
36. Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку: Монографія Національного інституту стратегічних досліджень і Національного інституту українсько-російських відносин. – К. : НІСД, 1999. – 384 с.
37. Україна в сучасному геополітичному просторі: теоретичний і прикладний аспекти : [кол. моногр.] / за ред. Ф. М. Рудич. – К. : МАУП, 2002. – 488 с.
38. *Черник П. П.* Геополітичне положення України в Центральньо-Східній Європі : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.04 / П. П. Черник. – Львів, 2008. – 19 с.
39. *Шевченко М. М.* Геополітичні знання як системна основа формування суспільної свідомості (соціально-філософський аспект аналізу) : автореф. дис. ... к.філос.н. : спец. 09.00.03 / М. М. Шевченко ; Ін-т вищ. освіти АПН України. – К., 2004. – 18 с.
40. *Шмаленко Ю. І.* Геополітичні пріоритети України в сучасному світі : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.04 / Ю. І. Шмаленко. – Одеса, 2002. – 19 с.
41. *Яхно О. М.* Україна в сучасному геополітичному просторі (політико-медійний аспект) : автореф. дис. ... к.політ.н. : спец. 23.00.03 / О. М. Яхно. – К., 2006. – 20 с.

Надійшла до редколегії 01.09.2014 р.

УДК 351.1

В. С. ДОРОШЕНКО

ЛЮДСЬКИЙ КАПІТАЛ У КОНТЕКСТІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Зроблено аналіз значення концепції сталого людського розвитку, реалізація якої може забезпечити спосіб життя, що відповідає високим гуманістичним критеріям, показано роль сфери знань, науки, освіти у формуванні громадянського суспільства.

Ключові слова: сталий розвиток, людський капітал, державне управління, інтелект, сучасні соціальні перетворення, наука, освіта, управління.

There is made an analysis of the significance of stable human's development, realization of which can guarantee the way of life which is harmonic with high humanitarian criteria. It is shown the role of the sphere of knowledge, science, education in formation of civil society.

Key words: stable development, human's capital, public administration of intellect, modern social transformations, science, education, knowledge.

Поштовхом і водночас до певної міри реалізатором (виконавцем) інтелектуального прориву суспільства має стати його управлінське забезпечення. У спеціальній літературі це називається механізмом стрімкого просування управлінської системи до оновлення. Українська держава ще не створила таких механізмів, але створювати їх важливо, щоб вони забезпечували саме прорив, а не розрив ланцюга, не штовхали до відмови від усього попереднього досвіду, національних традицій [4, с. 18]. “Де правління “дрімає” або безпомічне, – пише відомий фахівець Г. Атаманчук, – там і суспільство в усіх своїх сферах перебуває в застої, конфліктах, відсталості й зашкарублості при тому, що чітко впадає в око: прорив на інших напрямках людської творчості не замінює актуальності й необхідності сильного управління, достатнього для проривів саме тут” [2, с. 18–19]. По суті, мова має йти про таке оновлення управління – державного і самоврядування, – щоб воно з часом ставало системою надання людям соціальних послуг з постійним (необхідним) підвищенням їхньої якості.

Проблеми вищеозначеної теми розглядаються в працях таких авторів, як П. Дрекер, Г. Атаманчук, С. Катаєв, В. Глушков, Л. Ємельяненко, М. Михальченко, Ю. Сурмін, Л. Тупчієнко, С. Курбатов, І. Антіпов. Натомість даний предмет дослідження потребує подальшої конкретної, аналітичної розробки.

Мета роботи – розкрити значення і роль факторів, що визначають поняття людського капіталу для становлення сучасного громадянського суспільства.

На особливу увагу заслуговує концепція сталого (стійкого) людського розвитку, що сформувалася у другій половині ХХ ст. і міцно увійшла в науковий і політичний обіг. Якщо першопоштовхом до її появи була стурбованість інтелектуалів екологічними та глобальними проблемами, то в наші дні в модель сталого розвитку уже включають проблеми співіснування людини і природи, а також стійкого розвитку всіх соціальних систем і підсистем (економіки, політики тощо), в цілому еволюції природи та людини. Дотримуючись основних принципів даної концепції, багато держав забезпечили своїм народам спосіб життя, що відповідає високим гуманістичним критеріям. На нашу думку, концепція сталого розвитку може бути ефективною і для України, свідченням чому є сам її зміст.

Насамперед відзначимо, що вона ввібрала в себе досягнення сучасного етапу розвитку теорії взаємодії природи і суспільства, квінтесенцією яких є “зрівняння” у важливості Природи і Людини. Сталий розвиток – це союз людини не тільки з природою, а ще й із самою собою. Він орієнтований на задоволення потреб теперішнього часу, але не ставить під загрозу спроможність майбутніх поколінь

задовольняти свої потреби. Іншими словами, сталий розвиток являє собою синтез соціальної та природної форм розвитку. Це керований розвиток суспільства, що забезпечує існування і безперервний розвиток цивілізації, не руйнуючи своєї природної основи, причому не в кордонах окремої країни чи континенту, а на всій планеті як єдиному просторі життя і розвитку людства [6, с. 3–17].

При переході на шлях сталого розвитку, вважають дослідники, важливо виділяти три рівні цілей:

– генеральна мета може розглядатися як забезпечення умовно безкінечного існування людської цивілізації;

– цілі забезпечення передбачають: а) збереження параметрів біосфери, ключових характеристик клімату, складу атмосфери, води, ґрунтів; б) збереження природних ландшафтів для відтворення особистісної природи людини;

– цілі підтримки зорієнтовані на відтворення суспільством умов, за яких: а) можуть існувати компоненти біосфери; б) відтворюється і трансформується соціально-екологічна система.

Якщо забезпечується сталість в обох (біосфері і соціально-економічній) системах, то існують усі підстави говорити про сильну сталість. Коли ж забезпечується стійкість лише соціально-економічної системи, то йдеться про слабку сталість.

За сучасних умов Україна не має реальних можливостей реалізувати критерії сильної сталості. Тому необхідно насамперед досягти хоча б слабкої сталості, котра й забезпечить достатні умови життєдіяльності, зростання добробуту населення і духовного його розвитку, що означатиме формування передумов для досягнення сильної сталості розвитку.

Переосмислення реальності як світу людини зумовило свого часу прорив науки (природознавства) за межі безпосередньо спостережуваного, а культурі в цілому дало можливість зрозуміти і використати здобутки широкого спектру різних народів. У сучасних умовах інтелектуальні ресурси (соціальний інтелект і знання як його продукт) виходять на перший план серед всіх видів ресурсів. Саме вони приносять найбільший успіх і добробут народам. Тому розвиток і піднесення культури, освіти, науки, відтворення, збереження і використання інтелектуальних ресурсів стає в наші дні програмним завданням держави і найважливішою проблемою суспільного розвитку.

Звернемо увагу на такі моменти. На початку ХХ ст. стояло завдання забезпечити повну середню освіту всім громадянам (неписьменність було ліквідовано ще до кінця 30-х рр. ХХ ст.). Сьогодні мова має йти не про освіту взагалі, а про рівень інтелектуальності освітньої системи нашої країни. Ще вчора, умовно, промисловість, народне господарство в цілому задавали параметри розвитку освіти і науки. У наші ж дні наука і освіта все більшою мірою стають джерелами розвитку і економіки, і суспільства в цілому.

Академік В. Глушков, якого по праву вважають одним з найвидатніших учених ХХ ст., майже півстоліття тому писав: “Поки швидкість накопичення знань

була невеликою, за період активної діяльності людини з моменту здобуття нею освіти і до виходу на пенсію можна було задовольнятися одержаним у процесі навчання багажем. Зараз (йдеться про 1979 р. – *авт.*), коли об'єм знань за 15 років подвоюється, подібний метод уже зовсім не годиться [3, с. 119].

Необхідна докорінна зміна системи освіти, яка полягає у трьох основних моментах. По-перше, у навчальних закладах потрібно вчити насамперед умінню безперервно вчитися; лише на базі цього навчати тим чи іншим конкретним знанням. Другий момент – організація системи безперервного навчання. Третій момент, якому доведеться відіграти велетенську роль у майбутньому, – використання досягнень інформатики” [8, с. 204–299].

Особливо гострою для України є проблема збереження національного інтелектуального ресурсу. За деякими підрахунками, близько 2 млн осіб – носіїв сучасних знань і вмінь – живуть і працюють сьогодні не вдома, а за кордоном. Добре відомо, що наш народ упродовж століть збагачував своїх близьких і далеких сусідів по планеті сотнями тисяч розумних голів і талановитих рук. Змінити цю тенденцію – відповідальне завдання насамперед державних владних управлінських структур, адже йдеться про винятково важливу складову національної безпеки країни. А в умовах глобалізації, відкритості суспільств наука у своєму розвитку не знає державних кордонів. Отже, і Україні варто піднятися до такого рівня, щоб стало можливим не лише на сучасному рівні стимулювати творчу працю вчених, а й залучати в країну інтелектуалів із-за кордону [5, с. 104–106].

Ще більш вагоме і відповідальне завдання державного управління – ефективне використання інтелекту в різних сферах суспільного життя. Тут варто критично переосмислити все: і традиційну радянську спадщину, яка по суті підтримувала інтелектуальний розвиток, вправно залучала і використовувала його; і вироблену та вкорінену в суспільній свідомості зневагу до інтелектуальної праці, неготовність нашої системи освіти до навчання вмінно логічно і нестандартно мислити, здатності висловлювати (народжувати) ідеї, створювати принципово нове.

За роки незалежності більше, ніж у два рази скоротилася кількість працівників наукової сфери; натомість охоплення вищою освітою досягло 66 % випускників середньої школи (511 студентів на 10 тис. населення), а кількість кандидатів наук зросла у три рази і майже у стільки ж зросла кількість докторів наук. Про їх “віддачу”, у тому числі і у сфері державної служби, можна судити з того факту, що зі 108 тис. докторів і кандидатів наук тільки 20 тис. працює в науково-дослідних установах і вищій школі, а решта – у владі, бізнесі та не за фахом [5, с. 204–299].

Як уважає відомий український культуролог С. Курбатов, повчальним для України в цьому аспекті може бути досвід Китайської Народної Республіки, яка за час економічних реформ, що розпочалися в 1978 р., перетворилася з бідної та технологічно слаборозвиненої країни на другу (після США) економіку сучасного світу. Дослідник посилається на останні (2012 р.) дані про зростання капіталовкладень у науково-дослідницьку галузь, за обсягом яких Китай випереджають лише США і Японія.

Де знайшли резерви, опору, вихід китайські управлінці? У концентрації і фінансовій підтримці наукових кадрів і досліджень. З 1700 вишів було обрано із завданням сформувавши стратегічні напрями економічного та соціального розвитку. Сьогодні в цих університетах навчається кожний з 10 китайських докторантів, понад 60 % аспірантів, водночас університети майже 100 (96) % дослідницьких лабораторій, акумулюють 70 % грантів на наукові дослідження. За десять останніх років щорічна кількість наукових публікацій китайських учених зросла майже в шість разів (320 тис. у 1998 р. до 112 тис. у 2008 р.) [7, с. 182–183].

Як це не парадоксально звучить, “вирощування” інтелекту – справа не лише винятково складна, а й сутужо індивідуальна. Наша ж система освіти ще й досі налаштована переважно на масовість охоплення, на сумнозвісний “середній” показник. А час вимагає виробляти і освоювати нові технології навчання, складовими і провідними серед яких мають стати спеціальні технології нарощування інтелекту.

Причому, якщо про інтелект ученого, про індивідуальний та груповий інтелекти наукове співтовариство має певні уявлення, ведуться дослідження в цій царині, то про інтелект управлінський і особливо національний, державницький інтелект можна почути лише у вузькому колі соціологів, психологів, наукознавців. Як відзначає професор Ю. Сурмін, управлінський інтелект тим специфічний, що націлений на мету, отже, доцільний. А оскільки управлінська діяльність пов’язана з владою, то він ще й вольовий, отже, містить елементи примусу [9, с. 162].

Раніше вже йшлося про багато- і різноманіття напрямів управлінської діяльності. Відповідно логічним буде “закріпити” за ними і різновиди управлінського інтелекту, а саме: науковий, політичний, професійний, освітній, експертно-аналітичний тощо. Кожний із них включає в себе знання фахові, систему законів і норм, які забезпечують інтелектуальну діяльність, а в сукупності представляють національний, державницький інтелект конкретного суспільства.

Очевидно, що Україна не має, на жаль, достатніх інтелектуальних ресурсів, що аж ніяк не говорить про відсутність чи низький потенціал національного інтелекту. Через це таким актуальним завданням (напрямом) державного управління має стати управління національним інтелектом. З історії інших народів добре відомо, в яких складних умовах він формується, набуваючи гнучкості та плинності, і як швидко його можна втратити, якщо не утримувати талановитих учених і фахівців різними стимулами.

Якщо підійти узагальнено, то управління національним інтелектом передбачає, насамперед, формування національної еліти: політичної, управлінської, професійної, наукової, освітньої тощо і забезпечення взаємодії між цими групами інтелектуалів як основного засобу збагачення їх один одним.

Сучасні суспільні перетворення в Україні, як би ми до них не ставилися, у своїй сукупності зорієнтовані на включення держави і народу у загальноцивілізаційне русло. Власне, еру нового, невідомого світові соціального будівництва започаткувала Жовтнева революція 1917 р. А відсутність відповідних економічних і соціальних передумов, належного теоретичного і культурного

забезпечення, невідготовленість мас до радикальних змін перетворили великий задум щодо досягнення великої мети для більшості населення на недосяжну мрію.

Але, аналізуючи минуле, нам належить відділити “зерно від половини”, зберегти в кожному з нас і в суспільстві в цілому все те краще, світле і справедливе, яке було в цій епосі новітнього соціального творення. Нові життєві пріоритети можуть сформуватися тільки як синтез духовних надбань попередніх поколінь, новітніх пошуків сучасників і світового досвіду демократичної організації суспільства і заможного життя людей.

Як показує досвід успішних країн, інноватика важлива не лише у високотехнологічних галузях економіки, а і в соціальному регулюванні, у процесах та видах діяльності, пов’язаних з інвестиціями в людину. Відтворення і розвиток її одночасно із саморозвитком реалізується за рахунок функціонування таких галузей, як освіта, медицина, культура, мистецтво, наука і наукове обслуговування, інформатика, фізичне виховання, спорт. Саме тут формується людський інтелектуальний і культурний капітал.

Поняття “людський капітал” народжене ринковим середовищем і вказує на нову роль людини в суспільно-виробничому процесі, насамперед на зростання інтелектуальної діяльності як ефективного джерела економічного зростання [3, с. 152–170]. Людський капітал є результатом інвестицій і нагромаджень у вигляді здоров’я, знань, навичок та інших продуктивних здібностей людини, що реалізуються через працю як інтелектуальну діяльність, яка, на відміну від фізичної праці (грунтується на виконанні наперед визначених стандартних дій), передбачає творчий, пошуковий підхід до осмислення суті і виконання отриманого завдання. Людський капітал не може формуватися без прямої безпосередньої участі його майбутнього власника – і в цьому специфіка цього виду капіталу та інвестицій у нього. Іншими словами, витрати на виробництво цього специфічного інвестиційного товару (знань, кваліфікації) – це вкладення в підвищення рівня знань, умінь, збереження здоров’я та інших продуктивних можливостей людини.

Оскільки складовими інтелектуального потенціалу є освіта, наука, використання досягнень науки, інноваційна діяльність, проілюструємо цей невтїшний висновок конкретними цифрами.

Фінансування системи освіти в Україні вдвічі менше визначеного законодавством – 5 % ВВП замість десяти, на чверть скоротилася кількість закладів професійно-технічної освіти, проте різко зросла кількість вишів (понад 880) і відповідно зросло охоплення вищої освітою – до 66 % випускників середніх шкіл. При цьому збільшення кількості випускників ВНЗ йде з великими перекосами: якщо кількість інженерів зросла на 8 %, то юристів та економістів – у півтора рази.

Але різкий “потяг до знань”, набутих у вищих навчальних закладах, “омасовлення” вищої освіти, глибока диференціація та спеціалізація фахової підготовки, зменшення ролі національної держави, деградація рамок національного життя під впливом глобалізації висувають нині вимогу формувати компетенції, а не ідеали: “Передання знання більше не має вигляду того, що покликане формувати еліту, здатну вести націю до звільнення, а постачає системі

гравців, здатних забезпечити належне виконання ролі на посадах, які потрібні [соціальним] інститутам” [1, с. 107]. Тим самим підринаються засадничі підстави покликання університету як символу освіти і науки. Його базова культурна місія бути інституцією, яка продукує строге, неупереджене, соціально ангажоване мислення, готуючи компетентних науковців, перетворює знання на дієву силу, здатну визначити спрямованість і успіх будь-яких видів діяльності.

Але є ще одна “особливість” сучасної вищої освіти – неусувний гуманітарний компонент у будь-якій спеціальності. Він зумовлений тим, що у своїй діяльності людина, зорієнтована на певний предмет, водночас і невід’ємно має справу із собою, а продукування нею певних результатів (“речей”) є також і творенням самої людини – як діяча цієї справи, як творця згаданої дії.

Тривалий час майже ритуалом було славити вітчизняну систему освіти – адже Україна дала світові стільки учених, винахідників, письменників, інтелектуалів.

Фактом є те, що на зорі незалежності Україна мала потужний інтелектуальний потенціал: населення було грамотним, кількість осіб з вищою і середньою професійною освітою на 1000 працюючих становила 336 чоловік, тоді як у Франції – 220, Японії – 230 і тільки в США – 360, рівень освіченості населення в Україні перевищував середній індекс країн Східної Європи і СНД.

Прикро, що за роки незалежності не десятки, а вже сотні тисяч дітей залишають школу, не закінчивши навчання. Натомість майже п’ята частина зайнятих працює на посадах, що не відповідають рівню їхньої освіти, а кожен третій працівник з вищою освітою зайнятий на роботах, які такого рівня освіти не потребують.

Ще сумніші результати маємо у сфері науки – її фінансування скоротилося в чотири рази – замість передбачених законом 1,7 % ВВП маємо 0,42 %. За роки незалежності кількість працівників наукової сфери скоротилася більш ніж удвічі. Для прикладу, у Франції на 10 тис. зайнятого населення припадає 230 науковців, у Данії – 143, ФРН – 124, в Україні ж – 51. Зрозуміло, що за такої ситуації в середньому за рік за межами України працюють від 2 до 3 млн наших співвітчизників. А це здебільшого люди з вищою освітою, і немалу частку серед них становлять власники кандидатських і навіть докторських ступенів [5, с. 53–56].

Нарешті, помітний перерозподіл зайнятості на користь некваліфікованої робочої сили свідчить про домінування в економіці України застарілих технологій, відсутність будь-яких інноваційних процесів; не відповідає завданням інноваційного розвитку професійний склад зайнятих. Тож не дивно, що в економічно розвинених країнах інноваційно активними є 60 – 70 % підприємств, а частка інноваційних розробок сягає від третини експортованої продукції в Японії, 40 % у США, до 99 % в Ірландії. В Україні частка інноваційно активних підприємств ледь перевищує 13 %, відповідно інноваційних розробок в українському експорті всього 0,5 % [1, с. 15–20].

Узагальнюючи, маємо відзначити такі загрозливі тенденції в розвитку і збагаченні інтелектуального потенціалу України:

- зростання темпів “відтоку мізків” за кордон;
- невідповідність системи освіти запитам ринку праці;

- прискорена руйнація наукової сфери;
- зниження інноваційної активності бізнесу.

Саме тому нашій державі вкрай необхідна стратегія інноваційного розвитку – єдина довгострокова державна науково-технічна й інноваційна політика.

Підбиваючи підсумок, зауважимо, що економічний капітал – це основа і продукт бізнесу, а людський капітал – це продукт таких речей, як освіта, сім'я, управління, культура, наука. Сам же соціальний капітал теж продуктивний, тільки “виробляє” він правила, норми, простір довіри, завдяки яким відбувається ефективна соціальна комунікація. А відтак, не можна і далі належним чином не брати до уваги той факт, що розвиток сучасної економіки, суспільства в цілому перебуває в жорсткій залежності від сфери науки, знання, освіти.

Література:

1. *Антипов И. В.* Управление инновационными проектами с использованием объектов интеллектуальной собственности / И. В. Антипов // Зб. наук. праць ДонДУУ. – Серія “Державне управління”. – 2010. – Т. X. – Вип. 139. – С. 15–20.
2. *Атаманчук Г. В.* Управление – фактор развития (Размышления об управленческой деятельности) / Г. В. Атаманчук. – М. : Экономика, 2002. – С. 18–19.
3. *Глушков В. М.* Кибернетика. Вопросы теории и практики / В. М. Глушков. – М. : Наука, 1986. – 488 с.
4. *Дрекер П. Ф.* Задачи менеджмента в XXI веке / П. Ф. Дрекер ; пер. з англ. – М. : ИД “Вильямс, 2001. – 722 с.
5. *Ємельяненко Л. М.* Макроекономічна оцінка відтворення інтелектуального потенціалу України / Л. Є. Ємельяненко // Формування ринкової економіки : зб. наук. пр. Спец. вип. : у 3-х т. Соціально-трудова відносина: теорія і практика. – К. : КНЕУ, 2010. – Т. 2. – С. 46–62.
6. *Катаев С.* Концепция общества устойчивого развития: синергетическая интерпретация / С. Катаев // Мировая экономика и международные отношения. – 2003. – № 4. – С. 3–17.
7. *Курбатов С.* Сучасний елітний навчальний заклад: Концепція університету світового класу / С. Курбатов // Еліта: витоки, сутність, перспективи / В. Кремень, В. Ільїн, С. Пролєєв та ін. ; за заг. ред. В. Г. Кременя. – К. : Т-во “Знання” України, 2011. – С. 182–183.
8. Наука і освіта в Україні на зламі століть / М. Михальченко, В. Андрущенко ; Україна розділена в собі: від Леонідів до Вікторії – Т. 2. – К. : ІПЕННД ім. І. Ф. Кураса НАН України, 2008. – С. 204–299.
9. *Сурмін Ю. П.* Соціологія управління: підручник / Ю. П. Сурмін, І. П. Бідзюра. – К. : Освіта України, 2012. – С. 162.
10. *Тупчиенко Л. С.* Перестройка и социальное творчество / Л. С. Тупчиенко // Человек и перестройка: размышления ученых ; редкол. В. С. Пазенок и др. – К. : Изд-во при Киев. ун-те, 1989. – С. 152–170.

НОРМАТИВНА ОСНОВА НАДАННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ ПОСЛУГ

Висвітлено нормативну основу надання адміністративних послуг. Здійснено аналіз процесу створення “правової інфраструктури” механізмів надання адміністративних послуг. З’ясовано, що на сьогодні актуальними залишаються проблеми правового регулювання адміністративної процедури, європейських стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізмів правового захисту осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

Ключові слова: адміністративні послуги, нормативна основа, публічна адміністрація, правове регулювання.

The article deals with the normative base of giving the administrative services. The analysis of the process of creating “legal infrastructure” mechanisms of administrative services has been done. At the present time the actual are problems of legal regulation of administrative procedures, the European quality standards of administrative services, improvement of mechanisms of legal protection of individuals in the relations with public administration.

Key words: administrative services, legal basis, public administration, legal regulation.

Значні перетворення в теорії та практиці державного управління, що тривають протягом останніх років, характеризуються запровадженням нової ідеології взаємодії органів публічної влади та громадян, яка характеризується як “служіння суспільству”. Поступове формування ефективної системи публічної адміністрації в Україні відбувається під впливом європейських правових цінностей – лібералізму, верховенства права, визнання прав і свобод людини ціннісним орієнтиром публічного управління.

Окремі аспекти надання адміністративних послуг здобули свого висвітлення у працях таких провідних фахівців з державного управління та адміністративного права, як В. Авер’янов, К. Афанасьєв, В. Бакуменко, Ю. Битяк, І. Голосніченко, Н. Гончарук, Д. Горєлов, В. Кампо, А. Капуловський, С. Ківалов, І. Коліушко, Т. Коломоець, В. Куйбіда, О. Кузьменко, П. Надолішній, Н. Нижник, Л. Прокопенко, М. Тищенко, Ю. Шаров та ін. З ухваленням Закону України “Про адміністративні послуги” від 06.09.2012 № 5203-VI (надалі – ЗУ № 5203-VI) було вирішено чимало питань щодо правового визначення сутності адміністративних послуг, суб’єктів їх надання. Водночас наукова дискусія з приводу характеристики такого міжгалузевого інституту, як інститут адміністративної послуги, триває.

Процес створення “правової інфраструктури” механізмів надання адміністративних послуг тільки розпочато. На теперішній момент актуальними залишаються проблеми правового регулювання адміністративної процедури, впровадження європейських стандартів якості адміністративних послуг, удосконалення механізмів правового захисту приватних осіб у відносинах з публічною адміністрацією.

Завдання цього дослідження – охарактеризувати сучасний стан розвитку законодавства України у сфері надання адміністративних послуг і перспективи його подальшого розвитку.

Як зазначається в пояснювальній записці до Проекту Адміністративно-процедурного кодексу України (Реєстраційний номер 11472 від 03.12.2012 р.), визначальною ознакою розвитку законодавства, зокрема адміністративного, у демократичних країнах є його спрямованість на забезпечення прав і законних інтересів осіб у відносинах із державою та її органами. Одна з найважливіших гарантій цього – чітка регламентація процедурного аспекту відносин особи і влади. За таких умов державний службовець чи службовець органу місцевого самоврядування діє не свавільно, а керуючись чітко встановленим порядком. Це, по-перше, забезпечує рівність осіб перед законом, адже до всіх однопорядкових справ застосовується однакова процедура, по-друге, існування законодавчо встановленої процедури є вихідною точкою для здійснення контролю, зокрема судового, за законністю діяльності органів влади [11].

В основі запровадження у практику механізмів надання адміністративних послуг – визнання необхідності виробити нову управлінську ідеологію, спрямовану на оновлення адміністративної культури, формування орієнтації управлінського персоналу на служіння людині. Зазначений підхід вихідними концептуальними засадами реформування органів виконавчої влади визначає необхідність, зокрема, переорієнтації діяльності цих органів із суто адміністративно-розпорядчих функцій на надання адміністративних (управлінських) послуг усім особам [3]. Так, у новій редакції Закону України “Про державну службу” (який має набрати чинності 01.01.2015 р.) державна служба визначається як професійна діяльність державних службовців з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, забезпечення її реалізації та надання адміністративних послуг [6].

Формування правової основи надання адміністративних послуг в Україні здійснювалося поступово. Серед чинників, які вплинули на процес створення нормативної основи надання адміністративних послуг, можна виокремити такі:

- засвоєння Україною європейських правових цінностей – лібералізму, верховенства права, поваги до прав і свобод людини і громадянина;
- упровадження у вітчизняну управлінську практику принципів належного врядування, публічного адміністрування;
- необхідність радикального оновлення адміністративного законодавства з урахуванням людиноцентристської ідеології державного управління;

– активізація процесів правотворення, які були обумовлені необхідністю виконання Україною зобов'язань перед Радою Європи та її органами щодо приведення вітчизняного законодавства у відповідність до стандартів цієї загальноєвропейської організації.

Прийняття країнами – членами Ради Європи актів, які регулюють адміністративні процедури, передбачено, зокрема, прийнятими Комітетом Міністрів Ради Європи, Резолюціями та Рекомендаціями Ради Європи (наприклад, Резолюцією (77) 31 про захист особи відносно актів адміністративних органів, Рекомендацією № R (80) 2 стосовно здійснення дискреційних повноважень адміністративними органами, Рекомендацією № R (87) 16 щодо адміністративних процедур, які зачіпають велику кількість осіб та інші). У більшості європейських країн ефективно діють кодифіковані акти, які присвячені детальній регламентації процедур у діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування в частині їх взаємовідносин з фізичними та юридичними особами (наприклад, у ФРН існує Закон про адміністративну процедуру, в Австрійській Республіці – Загальний закон про адміністративну процедуру, в Польщі – Кодекс адміністративного провадження тощо) [10]. Зокрема, в Естонії існує закон про адміністративну процедуру, в Нідерландах – Акт із загального адміністративного права, в США – Федеральний закон про адміністративну процедуру. Серед країн СНД уперше в Україні розроблено законодавчий акт про адміністративні процедури (проект Адміністративно-процедурного кодексу України) [3].

В Україні окремі питання надання адміністративних послуг були урегульовані Законом України “Про оподаткування прибутку підприємств”, Постановами Кабінету Міністрів України від 25 червня 2001 р. № 702 “Про порядок використання коштів, отриманих органами державної влади від надання ними послуг відповідно до законодавства, та їх розміри” та від 17 травня 2002 р. № 659 “Про затвердження переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямів використання”, розпорядженнями Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90 “Про схвалення концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” та від 27 червня 2007 р. № 494 “Про затвердження плану заходів щодо реалізації концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” [1].

У Розпорядженні КМУ “Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади” від 15.02.2006 р. № 90-р (надалі – Розпорядження КМУ № 90-р) проведено розмежування таких категорій, як *публічні* та *адміністративні* послуги. Зокрема, послуги, що надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг. Залежно від суб'єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання

делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету. Муніципальні послуги надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету. Важливою складовою як державних, так і муніципальних послуг є *адміністративні послуги* [10].

За визначенням, запропонованим у Розпорядженні КМУ № 90-р, *адміністративна послуга* – результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що, відповідно до закону, забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо) [10].

За декілька років ця дефініція зазнала змін. Відповідно до ЗУ № 5203-VI, *адміністративна послуга* – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону [5].

Належність послуг до адміністративних визначається за такими критеріями: повноваження адміністративного органу щодо надання певного виду послуг визначається законом; послуги надаються адміністративними органами шляхом реалізації владних повноважень; послуги надаються за зверненням фізичних та юридичних осіб; результатом розгляду звернення є адміністративний акт, що має індивідуальний характер (паспорт, свідоцтво, ліцензія, дозвіл тощо); надання послуг пов'язане із забезпеченням створення умов для реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів [10].

В Україні тривалий час процедуру надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування в межах делегованих їм органами виконавчої влади повноважень, підприємствами, установами та організаціями, на які згідно з нормативно-правовими актами покладено повноваження надавати адміністративні послуги, було визначено лише Тимчасовим порядком надання адміністративних послуг, затвердженим Постановою Кабінету Міністрів України від 17 липня 2009 р. № 737 [3].

На теперішній момент у цілому сформовано тільки нормативну основу надання адміністративних послуг. Після прийняття постанов Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг” від 03.01.2013 р. № 13 та “Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг: постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 [7; 8] процес створення та функціонування центрів надання адміністративних послуг отримав нормативну основу. Але і зараз чимало аспектів надання таких послуг – зокрема, процедурних – поки що не врегульовано нормами чинного законодавства України. І це не єдина проблема.

Як на теоретичному, так і на практичному рівнях не вирішено завдання інформаційного забезпечення процедур надання адміністративних послуг, забезпечення належної якості таких послуг, здійснення неупередженого моніторингу процедур надання адміністративних послуг.

Опитування споживачів адміністративних послуг зафіксували значний рівень незадоволеності якістю обслуговування як органами виконавчої влади, які надають адміністративні послуги, так і в низці утворених центрів надання адміністративних послуг. Поки що не в усіх утворених центрах надання адміністративних послуг забезпечено надання послуг належної якості. За оцінками громадських експертів, діяльність центрів надання адміністративних послуг ефективно налагоджена лише у Вінниці, Дніпропетровську, Івано-Франківську, Кіровограді, Луганську, Луцьку, Харкові, Черкасах, Хмельницькому. Решта центрів перебувають на початковому етапі діяльності. Згідно з результатами опитування відвідувачів центрів, найкраще громадян обслуговують у центрах надання адміністративних Харкова та Черкас (4,58 та 4,56 з 5), найгірше – в центрах Миколаєва (2,87) та Полтави (2,46) [13].

За оцінками фахівців, сучасний стан надання адміністративних послуг характеризується багатьма недоліками, серед яких: наявність необґрунтованих видів адміністративних послуг; подрібнення адміністративних послуг на окремі платні послуги; перекладання обов'язків адміністративного органу щодо збирання довідок, візування, погодження тощо на приватних осіб; необґрунтовано високі розміри плати за окремі види послуг; обмеженість днів та годин прийому громадян; проблема доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг; необґрунтовано великі строки для надання окремих послуг; суперечливе правове регулювання та неналежне регулювання процедурних питань; фактичне зобов'язання приватних осіб отримувати супутні платні послуги, сплачувати “добровільні” внески [1]. Як свідчать результати опитування, яке проводилося на замовлення Центру політико-правових реформ Фондом “Демократичні ініціативи ім. Ілька Кучеріва” та Київським міжнародним інститутом соціології з 5 по 13 березня 2013 р., серед найбільш негативних елементів при наданні адміністративних послуг найчастіше були зазначені: великі черги (23 %), відсутність чітких пояснень щодо усіх обставин справи та потрібних документів (17 %), тяганина із розглядом справи (17 %). Виявилось, що абсолютна більшість населення – 67 % – не знайома з діяльністю місцевої чи державної влади з надання адміністративних послуг. Знають про створення центрів надання адміністративних послуг 8 %, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг – 12 %, а про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг, – взагалі лише 4 % [4].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р було затверджено “Концепцію Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року”, в якій підкреслюється, що сучасний стан інформаційного забезпечення надання адміністративних послуг в Україні є недостатнім для громадськості внаслідок

відсутності: ефективного механізму для інформування суб'єктів звернення про адміністративні послуги, порядки, умови та суб'єктів їх надання, нормативно-правові акти, відповідно до яких надаються такі послуги, зокрема цілодобової Урядової телефонної довідки про адміністративні послуги; можливості звернення щодо надання адміністративних послуг з використанням інтернету [9].

Попри зазначене за недостатнього та неналежного правового регулювання, окремі вади організації надання адміністративних послуг в Україні мали легітимізований характер, тобто були законними з погляду законодавства: адміністративні органи розпорозені територіально, тож їх відвідування вимагало від приватної особи витрачання значних зусиль та ресурсів; у більшості органів установлювалися обмеження щодо днів і годин прийому громадян, причому далеко не завжди з урахуванням критерію зручності для приватних осіб; спостерігалася відсутність достатньої інформації про порядок отримання послуг; строки, встановлені для надання деяких послуг, були необґрунтовано тривалими; суперечливе правове регулювання, особливо локального рівня, та неналежне правове регулювання процедурних питань; поширене фактичне примушування приватних осіб до отримання супутніх платних послуг (на зразок ксерокопіювання, консультування тощо), сплати “благодійних” внесків, оформлення відносин через “договори” [3].

Отже, створення правового підґрунтя діяльності органів публічної влади під час надання адміністративних (управлінських) послуг буде сприяти формуванню нової культури управління, спілкування посадових осіб органів публічної влади з громадянами, унеможливить зловживання при здійсненні посадовими особами своїх повноважень. Оскільки досі більшість процедурних елементів відносин органів влади з громадянами або не регулюються законодавством взагалі, або ж регулюються підзаконними нормативно-правовими актами, доцільним видається продовження роботи щодо доопрацювання проекту Адміністративно-процедурного кодексу України та його ухвалення. Запровадження вимог належної адміністрації, установлення спільних матеріальних та процедурних стандартів якості надання адміністративних послуг, а також впровадження у вітчизняну управлінську практику європейських підходів до оцінювання якості надання таких послуг – ось найбільш важливі напрями подальшого розвитку правової бази надання адміністративних послуг.

Література:

1. *Гончарук Н.* Організаційно-правові аспекти надання адміністративних послуг в Україні [Електронний ресурс] / Н. Гончарук, Л. Прокопенко ; Публічне управління : теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління. – 2011. – № 1 (5). – С. 26–32. – Режим доступу : <http://kbuara.kharkov.ua>.
2. *Горбатенко В.* Конституційні засади проведення адміністративної реформи в Україні та удосконалення системи органів виконавчої влади [Електронний ресурс] / В. Горбатенко ; Міністерство юстиції України. – Режим доступу : <http://www.minjust.gov.ua>.

3. Капуловський А. В. Нормативно-правові засади надання адміністративних послуг: їх еволюція та сучасний стан [Електронний ресурс] / А. В. Капуловський // Державне управління : теорія та практика. – 2013. – № 2. – С. 246–254. – Режим доступу : <http://nbuv.gov.ua>.

4. Оцінки населенням України якості надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] / Фонд Демократичні ініціативи імені Ілька Кучеріва. – Режим доступу : <http://dif.org.ua>.

5. Про адміністративні послуги [Електронний ресурс] : Закон України від 06.09.2012 р. № 5203-VI (в редакції від 20.04.2014 р.) / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

6. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI (набрання чинності відбудеться 01.01.2015 р.) / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 03.01.2013 р. № 13 / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

8. Про затвердження Примірного положення про центр надання адміністративних послуг [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 20.02.2013 р. № 118 / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

9. Про схвалення Концепції Державної цільової програми створення та функціонування інформаційної системи надання адміністративних послуг на період до 2017 року [Електронний ресурс] : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.07.2013 р. № 614-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

10. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади [Електронний ресурс] : Розпорядження КМУ від 15.02.2006 р. № 90-р / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

11. Проект Адміністративно-процедурного кодексу України (реєстр. номер 11472 від 03.12.2012 р.) / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

12. Узагальнена інформація за результатами моніторингу виконання органами виконавчої влади і органами місцевого самоврядування вимог Закону України “Про адміністративні послуги”, 15.01.2014 / Офіційний веб-сайт Державної служби України з питань регуляторної політики та розвитку підприємництва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrp.gov.ua>.

13. Щодо напрямів підвищення якості надання адміністративних послуг населенню в Україні : Аналітична записка [Електронний ресурс] / НІСД при Президентові України. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 35.077:004.738.5

А. О. СЕРЕНОК

МЕХАНІЗМИ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ З ГРОМАДЯНАМИ В ЕЛЕКТРОННОМУ УРЯДІ

Проаналізовано існуючі механізми взаємодії органів влади і громадян в електронному уряді. Доповнено та розширено класифікацію механізмів взаємодії органів влади і громадян в електронному уряді на основі взаємопов'язаних механізмів електронної демократії та механізмів надання електронних державних послуг.

Ключові слова: механізми державного управління, електронний уряд, електронне урядування, взаємодія, інтернет-представництва, державно-управлінські послуги.

The mechanisms for authority-citizen interaction in electronic government is analyzed. The classification of mechanisms for interaction between public authorities and citizens in electronic government has been upgraded and extended, based on the interrelated mechanisms for e-democracy and public e-government service delivery.

Key words: public administration mechanisms, electronic government, electronic governance, interaction, web-sites (Web-representation), public administrative services.

У дискусії про електронний уряд науковці неодноразово вказують на те, що сама концепція електронного уряду вже і є концепцією взаємодії влади з громадянами. Так, деякі дослідники визначають електронний уряд як уже дієвий механізм взаємодії і форму співпраці держави і громадян в інформаційному суспільстві [1]. Науковцями вже виділено основні види (сектори) взаємодії в електронному уряді: G2C (уряд-громадяни), G2G (уряд-уряд), G2B (уряд-бізнес). Інші дослідники додають ще четвертий вид G2E (уряд-державні службовці). Ще інші додають і окремий п'ятий вид C2G (громадяни-уряд), акцентуючи увагу саме на цей вид (сектор) взаємодії з урядом.

Але якщо види та сектори взаємодії між органами влади і громадянами у світовій науці вже визначені, то із визначенням механізмів взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду є певна невизначеність.

Теоретичні основи розвитку інформаційного суспільства, запровадження електронного уряду та електронної демократії аналізуються в роботах зарубіжних учених: Д. Белла, М. Бонема, М. Вершиніна, Л. Гросмана, О. Даніліна, В. Дрожжинова, Д. Зейферга, М. Кастельса, С. Кліфта, А. Кошкіна, Б. Кристального, Й. Масуди, П. Норіс, М. Раскладкіної, В. Солодова, Е. Тоффлера, Ю. Травкіна, К. Хілла, О. Яковлевої та ін.

Різні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів влади та впровадження системи електронного уряду в державне управління обґрунтовуються окремими українськими дослідниками (О. Баранов, О. Голобуцький, М. Демкова, А. Дегтяр, Д. Дубов, С. Дубова, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Клименко, І. Коліушко, Н. Коритнікова, І. Крюков, І. Куспьяк, К. Линьов, Ю. Машкаров, О. Орлов, В. Пархоменко, Г. Почепцов, О. Радченко, С. Чукут, О. Шевчук та ін.).

Проте саме функціонування механізмів взаємодії в системі електронного уряду вивчено недостатньо, що потребує поглибленого опрацювання питань удосконалення механізмів державного управління процесами взаємодії органів влади і громадськості з використанням Інтернет-представництв та порталів органів влади як складових системи електронного уряду.

Метою статті є теоретичне обґрунтування механізмів взаємодії органів влади і громадян щодо надання державно-управлінських (адміністративних) послуг через інтернет-представництва і портали з використанням системи електронного уряду.

У практиці державного управління М. Вебер розглядає такі види взаємодії органів влади і громадських організацій:

– безпосередня взаємодія – вирішення таких актуальних проблем, які не можуть бути вирішені державою. Така взаємодія має короткотерміновий ефект, якщо вона не комбінується з одночасним впливом на зміну державної політики у вирішенні цього питання;

– консультативна взаємодія – направлення державної політики в необхідне русло. Громадські організації винаходять шляхи представлення інтересів і проблем недостатньо репрезентованих груп через переговори з органами влади;

– інноваційна взаємодія – розробка та впровадження нових напрямків вирішення проблеми, впровадження політики. Громадські організації набувають статусу цільових груп, які одночасно є отримувачами послуг і реалізаторами політики;

– наглядова взаємодія – контроль за прозорістю та відкритістю реалізації державної політики [2, с. 4–8].

Що стосується типів взаємодії, то, наприклад, К. Козлов підкреслює, "... між державними органами та недержавними ... службами може відбуватись взаємодія чотирьох типів: фіскального (гранти, заробітна платня і гонорари, непряма допомога, натуральна допомога); регулятивного (встановлення стандартів та ліцензування); надання послуг (обмін інформацією, звернення, консультування, координація і планування, контракти і спільні дії); політичного (представництва інтересів та проведення кампаній)" [7, с. 328].

Але якщо види та типи взаємодії між органами влади і громадянами у світовій науці вже визначені, то із визначенням механізмів взаємодії органів влади з громадянами в електронному уряді є певна невизначеність.

У попередніх дослідженнях запропоновано класифікацію механізмів взаємодії органів влади і громадян у системі електронного уряду за ознаками різних комунікаційних форм і специфіки надання державно-управлінських послуг через єдиний портал з обґрунтуванням використання в цих процесах можливостей електронної демократії (рисунок) [5; 8].



Рисунок. Класифікація механізмів взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду [8, с. 7]

На нашу думку, серед механізмів взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду слід виокремити два різновиди механізмів: механізми електронної демократії та механізми надання державно-управлінських послуг. Насамперед це розмежування механізмів пов'язано із розвитком електронної демократії на прикладі використання органами влади соціальних мереж і розвитком порталних систем надання адміністративних послуг.

За представленою класифікацією розвиток електронної демократії забезпечується використанням таких механізмів взаємодії: інформаційних, консультаційних та механізмів прийняття рішень.

Розглянемо більш детально кожний механізм.

Інформаційні механізми забезпечують відображення інформації на владних порталах і веб-сайтах, які виступають як “майданчики” для участі громадян в управлінні. Така інформація включає, наприклад, оперативні публікації офіційних джерел, повідомлення для громадян тощо. Крім того, реалізація даного механізму досягається додатково за допомогою:

- ведення посадовими особами власних блогів чи власних сторінок у соціальних мережах Facebook, Twitter тощо;
- проведення на сайтах органів влади тематичних веб-конференцій;
- використання засобів доставки новин як з інших інформаційних ресурсів (RSS стрічки новин), так і формування власної стрічки новин для розсилки;
- списки розсилок новин на електронну пошту чи на сторінки користувачів у соціальних мережах.

Консультаційні механізми забезпечують діалогові методи взаємодії. Реалізація консультаційних механізмів досягається організацією зворотного зв'язку за електронними каналами:

- офіційні інтернет-приймальні посадових осіб чи офіційна електронна пошта владних установ;
- форуми як на владних інтернет-ресурсах, так і на громадських, які співпрацюють з органами влади;
- тематичні веб-конференції, які проводять владні установи для громадян та бізнесу;
- діалог з громадянами на сторінках посадових осіб у соціальних мережах Facebook, Twitter тощо;
- спеціальні ресурси для розгляду петицій громадян чи консультування.

Застосування цих засобів є чи не єдиним шляхом поліпшити результати відкритості діяльності органів влади. При оперативному застосуванні цих засобів можна включати громадян у діалогові процеси [9]. Багато урядів світу використовують саме діалогові методи взаємодії в електронному уряді.

Механізми прийняття рішень забезпечують облік і використання пропозицій громадян у державному управлінні. Республіка Південна Корея – лідер у цій сфері. За нею слідують Данія і Франція. Приблизно 66 % населення Франції беруть участь у виробленні урядових рішень. Франція реалізує даний механізм через французьку національну комісію суспільних дебатів за допомогою веб-сайту, де об'єднуються погляди громадян з політичної та соціальної проблематики із забезпеченням конфіденційності висловлювань. Але реалізація механізму прийняття рішень на владних порталах та веб-сайтах в світі, за оцінками фахівців ООН [10], має найменший показник серед інших механізмів електронної демократії.

Таким чином, основними механізмами електронної демократії є: інформаційні, консультаційні та прийняття рішень і найбільш актуальними для України серед них є впровадження механізмів прийняття рішень.

Збільшення кількості індивідуальних звернень громадян, бізнесу, неурядових організацій за отриманням різних державних послуг і прогнозоване їх подальше зростання зумовлюють необхідність надання державних послуг в електронній формі. При цьому реалізація державних послуг в електронній формі має свої переваги:

- зменшення витрат на зберігання та транспортування документів;
- економія часу обробки інформації;
- забезпечення прозорості адміністративних процедур;
- усунення дублювання робіт;
- прискорення управлінських процесів.

Основним чинником успіху або невдачі надання електронних послуг населенню є те, наскільки активно самі громадяни беруть участь у визначені обсягу та якості послуг. Послуги приносять користь лише тоді, коли ними охоплено все населення, коли громадяни власними силами прагнуть поліпшити ситуацію, а механічне збільшення державних витрат на ці потреби не вирішує проблеми.

Отже, можемо визначити, що надання державних послуг в електронному вигляді є важливою складовою електронного уряду. Таким чином, актуальними для влади є механізми надання держано-управлінських послуг.

Серед механізмів надання державно-управлінських послуг виділено такі: адміністративні, інституційні, транзакційні, ідентифікаційні, міжвідомчі, механізми “єдиної точки доступу”, інтеграційні, механізм сервісної електронної взаємодії органів влади з громадянами. Слід зазначити, що перелік механізмів у даній класифікації не є остаточним і може розширюватись.

Адміністративні механізми. З точки зору державної установи державна послуга складається з одного або декількох адміністративних процесів (регламентів), які можуть бути виконаними в різних державних структурах, що наділені певними повноваженнями. Надання електронних державних послуг вимагає необхідності стандартизації форматів опису державних послуг та адміністративних процесів, що є актуальною проблемою у проведенні адміністративної реформи.

Таким чином, надання електронних державних послуг потребує виконання комплексу часто пов’язаних між собою адміністративних процесів. Підсумовуючи наведене, визначимо, що впровадження електронних державних послуг та адміністративних регламентів, групування їх у відповідних життєвих епізодах та бізнес-ситуаціях реалізується за допомогою адміністративних механізмів в електронному уряді.

Інституційні механізми. За умов розвитку інформаційного суспільства взаємодія органів влади із громадянами здійснюється через інститути інформаційних інтернет-представництв органів влади та їх об’єднання – портали, які покликані реєструвати звернення громадян та організацій і надавати необхідну інформацію для вирішення перед суспільством і конкретними громадянами певних питань.

Таким чином, у системі електронного уряду інтернет-представництву органу влади, належить місце базової *інституції* впровадження й подальшої реалізації електронного уряду, тому що саме з окремих інтернет-представництв органів влади в майбутньому виникають надпотужні владні інтернет-портали. Для органів влади України характерно використання базових елементів електронного уряду – веб-сайтів органів влади та порталів. У зв'язку з цим актуальними є *інституційні механізми* та їх складові: портали та владні веб-сайти.

Транзакційні механізми є найбільш важливими в реалізації електронного уряду. Загальноприйнятим є визначення чотирьох рівнів взаємодії на веб-сайтах та порталах органів влади: інформаційна взаємодія – одностороння взаємодія – двостороння взаємодія – транзакційна взаємодія.

Сьогодні треба вести мову про перехід до транзакційної взаємодії влади із суспільством, тобто створення “портальних точок” транзакційної взаємодії. Саме проведення транзакцій дає реальну можливість здійснити автоматизоване опрацювання бланків, заповнених громадянами дистанційно.

Перехід до транзакційності веде до того, що державні та регіональні владні портали вже з самого початку повинні проектуватися як частина більш складної загальної державної чи відомчої або регіональної системи надання державних послуг в електронному вигляді.

Отже, як стверджують різні дослідники, найвищою метою у втіленні електронного урядування є проведення транзакцій. Це електронна реалізація можливостей прийняття рішень та їх надання громадянам. Надання органами виконавчої влади інформаційних послуг, які згідно із Законом України “Про електронний цифровий підпис” [4] потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин, повинно здійснюватися відповідно до цього Закону України (поки що альтернативної ідентифікації українським законодавством не передбачено).

Ідентифікаційні механізми. Транзакції вимагають обов'язкового використання механізмів ідентифікації суб'єктів електронної взаємодії на основі впровадження електронного цифрового підпису (ЕЦП) як засобу для засвідчення авторства документу та ідентифікації суб'єкта взаємодії. Надання органами влади електронних адміністративних послуг, які згідно із Законом України “Про електронний цифровий підпис” потребують ідентифікації суб'єктів правових відносин, повинно здійснюватися відповідно до цього Закону.

Ідентифікація взаємозв'язків між суб'єктами взаємодії в електронному уряді важлива при розробці архітектурної моделі електронного уряду з точки зору на державу як на постачальника широкого спектру електронних державних послуг громадянам, державним установам і бізнесовим структурам.

Міжвідомчі механізми. Як уже зазначалось, надання послуг є складним процесом, в якому беруть участь різні відомства, установи. Механізми міжвідомчої взаємодії (внутрішньоурядова взаємодія) реалізуються з допомогою систем електронного документообігу.

Функціонування систем електронного документообігу в Україні та в Західній Європі докорінно відрізняються [3]. В Україні передбачається централізоване

оброблення документів з метою здійснення єдиного контролю їхнього проходження та виконання. Західний підхід до документообігу характеризується принципово більшим ступенем децентралізації прав і відповідальності. Українська модель діловодства породжує низку проблем, головна з яких – протиріччя між централізованим контролем роботи над документами і, по суті, децентралізованим процесом власне виконання документів [6, с. 187–189].

Ефективними механізмами захисту електронних документів у системі документообігу є розмежування прав доступу користувачів і використання захищених каналів зв'язку за допомогою криптографічних алгоритмів шифрування інформації.

Механізм “єдиної точки доступу”. Державні послуги реалізуються в електронному уряді з використанням механізму “єдиної точки доступу”. Основним критерієм даного механізму є: надання інтегрованої інформації та послуг, що означає перехід від взаємодії “заявник – органи влади” до нової взаємодії “заявник – портал з отримання державно-управлінської послуги”. Цей механізм покликаний подолати одну з найсерйозніших перешкод на шляху створення електронного уряду – обмеженість взаємодії між державними органами. Для цього, перш за все, повинні функціонувати новостворені єдиний портал з надання адміністративних послуг і система міжвідомчої взаємодії органів виконавчої влади.

Інтеграційні механізми. Реалізація електронного уряду дає можливість кардинально підвищити якість державних послуг громадянам, і новий рівень надання цих послуг буде досягнуто через інтеграційні механізми. На сьогодні ситуація є такою, що в системі органів влади України діють одночасно різні системи державних, відомчих і регіональних інформаційних систем та інформаційних ресурсів державних органів влади та органів місцевого самоврядування. Їх різноманітність очевидна, оскільки створені на різних технологічних платформах та використовують у своїй роботі різні бази даних. Інтеграція цих інформаційних систем і ресурсів в єдиний портал державних послуг і надання інтегрованих державних послуг через нього дозволить підвищити ефективність роботи державного апарату, скоротити можливості для фінансових махінацій, порушення законів, ухилення від сплати податків тощо.

Основна складність реалізації проектів у сфері електронного уряду полягає в організації процесу прийняття відповідних стандартів і узгодження архітектури інтегрованих додатків електронного уряду в різних органах влади.

Архітектура інтегрованих додатків електронного уряду дозволяє зменшити складність інформаційних систем, ресурсів та інтерфейсів взаємодії між ними за рахунок виділення основних державних послуг і їхньої реалізації у вигляді сервісів: базових, транзакційних, процедурних, сервісів додатків тощо.

Механізм сервісної електронної взаємодії органів влади з громадянами припускає використання різних владних реєстрів та баз даних (БД) для надання державних послуг для громадян у вигляді сервісів на владних порталах і веб-сайтах. Склад, місце розташування і інтерфейси сервісів повинні бути досить зрозумілі, визначатися в технічних стандартах і електронних регламентах.

Таким чином, запропонована класифікація механізмів взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду дозволяє визначити, на нашу думку, певні перспективи розбудови системи електронного уряду в Україні як у напрямку надання державно-управлінських (адміністративних) послуг громадянам через портали органів влади, так і в розвитку владних електронних сервісів, що використовують можливості електронної демократії. Таке розмежування механізмів взаємодії пов'язано з розвитком нових електронних форм комунікацій (наприклад соціальні мережі) та спеціалізованих порталних систем надання адміністративних послуг. Перелік механізмів у даній класифікації не є остаточним і може розширюватись.

Література:

1. *Асанова А. А.* Електронний уряд як дійовий механізм взаємодії і форма співпраці держави та громадян в інформаційному суспільстві / А. А. Асанова // Державне управління [Електронне видання]. – 2006. – № 1. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>.
2. *Вебер М.* Хозяйство и общество / пер. с нем. ; под научн. ред. Л. Г. Ионина. – М. : Изд-во ГУ ВШЭ, 2010. – 456 с.
3. Вітчизняний і зарубіжний досвід впровадження електронного урядування : зб. матеріалів наук.-практ. конф. ; за заг.ред. д.держ.упр., проф. С. А. Чукут ; к.держ.упр. О. В. Загвойської. – К., 2008. – 128 с.
4. Про електронний цифровий підпис : Закон України від 22.05.2003 р. № 852-IV // ВВР України. – 2003. – № 36. – С. 276.
5. *Клімушин П. С.* Електронне урядування в інформаційному суспільстві : монографія / П. С. Клімушин, А. О. Серенок. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – 312 с.
6. *Клімушин П. С.* Засоби обміну конфіденційною інформацією в системі електронного уряду / П. С. Клімушин, А. О. Серенок // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – Вип. 4 (23). – С. 186–192.
7. *Козлов К. І.* Соціальна взаємодія органів влади і громадських організацій / К. І. Козлов // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Вип. 2 (21). – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2008. – С. 323–329.
8. *Серенок А. О.* Механізми взаємодії органів влади з громадянами в системі електронного уряду : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 “Механізми державного управління” / А. О. Серенок. – Х., 2011. – 21 с.
9. *Скляренко О. А.* Електронне урядування в Україні як засіб протистояння корупції / О. А. Скляренко // Стратегічна панорама. – 2006. – № 1. – С. 166–170.
10. United Nations E-Government Survey 2014. E-Government for the Future We Want. – New York, United Nations Publication, 2014. – 264 p.

Надійшла до редколегії 12.09.2014 р.

УДК 351:002.8

О. В. ЧЕРВЯКОВА

**ХАРАКТЕРИСТИКА ВІТЧИЗНЯНИХ
ПРОГРАМНО-ЦІЛЬОВИХ ЗАХОДІВ ЩОДО РОЗВИТКУ
МЕХАНІЗМІВ ТРАНСФОРМАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ СУСПІЛЬНИХ ЗМІН**

Проаналізовано державні (цільові) програми щодо розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін: їх фінансування за останні сім років і розгляд за напрямками глобалізаційного впливу.

Ключові слова: програми, механізми трансформації, державне управління, суспільні зміни.

The paper analyzes the state (target) program for the development of public administration transformation mechanisms in terms of social change: funding over the past seven years and review of the impact of globalization trends.

Key words: programs, transformation mechanisms, public administration, social change.

Загальне уявлення про програмно-цільове забезпечення процесів глобалізаційних впливів в Україні можна визначити характеристикою найбільш суттєвих вітчизняних програмно-цільових заходів у цьому напрямку. Перелік програм та їх фінансування за останні п'ять років характеризує розвиток механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін та показує зовнішній напрямок (вектор) впливу.

У дослідженні використовувалися державні (цільові) програми, що приймалися постановами Кабінету Міністрів України за останні сім років та їх фінансування у відповідних бюджетах України [1 – 25].

Метою даної статті є характеристика вітчизняних програмно-цільових заходів щодо розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін.

Проаналізуємо відомі програми та їх фінансування за роками в період з 2008 до 2014 рр., а також паспорти до таких програм, які наведені, як правило, в Додатку 2 Бюджету України до них.

Отримані дані зведено в таблиці. Для можливості більш спрощеного та ефективного використання матеріалів уведемо скорочення назв програм: державна цільова програма – ДЦП, а далі номер програми, що розглядаємо, таким чином:

1. Державна програма впровадження цифрового телерадіомовлення, затверджена постановою КМУ від 26 листопада 2008 р. № 1085. Термін дії: 2009 – 2015 рр. (ДЦП 1).

2. Національна програма інформатизації, прийнята Законом України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР. Термін дії: з 1998 р. (ДЦП 2).

3. Державна цільова науково-технічна та соціальна програма “Наука в університетах” на 2008 – 2012 роки, затверджена постановою КМУ від 19 вересня 2007 р. № 1155. Термін дії: 2008 – 2012 роки (ДЦП 3).

4. Державна цільова економічна програма “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки, затверджена постановою КМУ від 14 травня 2008 р. № 447. Термін дії: 2009 – 2013 роки (ДЦП 4).

5. Державна цільова науково-технічна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2011 – 2020 роки, затверджена постановою КМУ від 3 листопада 2010 р. № 1002. Термін дії: 2010 – 2020 роки (ДЦП 5).

6. Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008 – 2012 роки, затверджена Законом України від 30 вересня 2008 р. № 608-VI. Термін дії: 2008 – 2012 роки (ДЦП 6).

7. Державна цільова науково-технічна програма розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008 – 2017 роки, затверджена постановою КМУ від 5 грудня 2007 р. № 1395. Термін дії: 2008 – 2017 роки (ДЦП 7).

8. Державна цільова науково-технічна програма “Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їх основі”, затверджена постановою КМУ від 9 липня 2008 р. № 632. Термін дії: 2009 – 2013 роки (ДЦП 8).

9. Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування грид-технологій на 2009 – 2013 роки, затверджена постановою КМУ від 23 вересня 2009 р. № 1020. Термін дії: 2009 – 2013 роки (ДЦП 9).

10. Державна цільова науково-технічна програма “Нанотехнології та наноматеріали” на 2010 – 2014 роки, затверджена постановою КМУ від 28 жовтня 2009 р. № 1231. Термін дії: 2010 – 2014 роки (ДЦП 10).

11. Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища, затверджена постановою КМУ від 5 грудня 2007 р. № 1376. Термін дії: 2008 – 2012 роки (ДЦП 11).

12. Загальнодержавна цільова екологічна програма поводження з радіоактивними відходами, затверджена Законом України від 17 вересня 2008 р. № 516-VI. Термін дії: 2008 – 2017 роки (ДЦП 12).

13. Загальнодержавна програма зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об’єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему, прийнята Законом України від 15 січня 2009 р. № 886-VI. Термін дії: 2010 – 2012 рр. (ДЦП 13).

14. Загальнодержавна програма “Питна вода України” на 2006 – 2020 роки, затверджена Законом України від 3 березня 2005 р. № 2455-IV. Термін дії: 2006 – 2020 рр. (ДЦП 14).

15. Державна цільова програма “Ліси України” на 2010 – 2015 роки, затверджена постановою КМУ від 16 вересня 2009 р. № 977. Термін дії: 2010 – 2015 роки (ДЦП 15).

16. Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки. Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III. Термін дії: 2000 – 2015 роки (ДЦП 16).

17. Державна цільова соціальна програма “Молодь України” постанова КМУ від 28.01.2009 р. № 41. Термін дії: 2009 – 2015 рр. (ДЦП 17).

Таблиця

Перелік та витрати (тис. грн) державних цільових програм за напрямками глобалізаційного впливу у 2008 – 2014 рр.

№ з/п	Роки						
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
ДЦП1	1 650,0	0	1650,0	1412,0	1412,0	1412,0	1412,0
ДЦП2	105186,4	8 120,4	775,6	0	50000	37500	10750,0
ДЦП3	130,0	0	0	7 150,0	22400	85400	–
ДЦП4	–	0	0	0	40170	43370	–
ДЦП5	1500,0	0	1000,0	0	16100	21200	24480
ДЦП6	222975,2	82375,0	50,0	60050,0	111546,6	98625,0	10000,0
ДЦП7	8 834,9	6 999,9	6 614,0	6 614,0	7034,7	14000	16000
ДЦП8	–	8 697,2	9 449,0	9 449,0	52866,6	126400	90330
ДЦП9	–	–	6 784,0	9 188,5	82000	46000	0
ДЦП10	–	0	37 155,0	29 805,0	368150	325700	295850
ДЦП11	2378,8	907,8	3 640,3	10 515,0	32455	–	–
ДЦП12	61491,3	43 921,8	67 061,4	342542,6	33827,7	120168,4	71000,6
ДЦП13	4560,0	369 150,0	514 668,8	273 190,6	741807,4	728271,4	745271,4
ДЦП14	1 576,5	1 611,4	24614,0	443353,0	200000	–	–
ДЦП15	530334,0	519832,9	52375,3	58421,2	837700	1042300	1186300
ДЦП16	9663,6	11124,3	10567,1	19869,7	–	–	–
ДЦП17	21177,6	7122,1	6023,8	7369,1	–	–	–
Σ ДЦП1 – ДЦП17	2655571,8	1331823,2	1702964,8	1814646,0	3567702,0	3158181,8	2692289,0

Як бачимо з наведеної таблиці, перш за все помітне недофінансування державних цільових програм протягом термінів їх виконання, а саме:

- Державна програма впровадження цифрового телерадіомовлення 2009 – 2015 роки в 2009 р. не фінансувалася;
- Національна програма інформатизації за період, що розглянуто в даній роботі, не фінансувалася в 2011 р.;
- Державна цільова науково-технічна та соціальна програма “Наука в університетах” на 2008 – 2012 роки не фінансувалася в 2009 та 2010 р.;
- Державна цільова економічна програма “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки не фінансувалася в 2009 – 2011 рр.;
- Державна цільова науково-технічна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2011 – 2020 р. не фінансувалася в 2011 р.;
- Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008 – 2012 р. в 2010 р. була профінансована тільки на 50,0 тис. грн;
- Загальнодержавна програма “Питна вода України” на 2006 – 2020 р. не фінансувалася в 2013 та 2014 р.;
- Загальнодержавна програма формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки не фінансується з 2012 р.;
- Державна цільова соціальна програма “Молодь України” на 2009 – 2015 р. також не фінансується з 2012 р.

Більш детальний розгляд державних цільових програм за напрямками глобалізаційного впливу почнемо з програми, що позначена в таблиці як ДЦП1. Це Державна програма впровадження цифрового телерадіомовлення, затверджена постановою Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1085. Основним завданням програми є створення загальнонаціональної системи цифрового телерадіомовлення та відповідної інфраструктури телерадіомовлення, яка забезпечить доступ усіх верств населення до програм цифрового телерадіомовлення, досягнення Україною показників країн Західної Європи щодо кількості каналів і програм телерадіомовлення, а також призведе до зниження рівня вихідної потужності передавачів та їх енергоспоживання, що сприятиме зменшенню негативного впливу на навколишнє середовище та забезпечить значну економію електроенергії [15]. Бюджетні витрати на програму відображені в таблиці.

Національна програма інформатизації, прийнята Законом України від 4 лютого 1998 р. № 74/98-ВР, позначена в таблиці як ДЦП 2, визначає загальні засади формування, виконання та коригування Національної програми інформатизації. Невід’ємною частиною цієї програми є її Концепція. Програма спрямована на вирішення таких основних завдань: формування правових, організаційних, науково-технічних, економічних, фінансових, методичних та гуманітарних передумов розвитку інформатизації; застосування та розвиток сучасних інформаційних технологій у відповідних сферах суспільного життя України; формування системи національних інформаційних ресурсів; створення

загальнодержавної мережі інформаційного забезпечення науки, освіти, культури, охорони здоров'я тощо; формування та підтримка ринку інформаційних продуктів і послуг; інтеграцію України у світовий інформаційний простір та інші [14]. Бюджетні витрати на програму відображені у таблиці 3 та на рисунку 2.

Державна цільова науково-технічна та соціальна програма “Наука в університетах” на 2008 – 2012 роки, позначена в таблиці як ДЦП 3, спрямована на поглиблення взаємодії наукової діяльності в університетах з навчальним процесом, утворення університетів дослідницького типу та науково-навчальних центрів, запровадження нових форм підготовки висококваліфікованих спеціалістів [16]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Державна цільова економічна програма “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки, позначена в таблиці як ДЦП 4, передбачає: розвиток інноваційної інфраструктури для підтримки малого інноваційного бізнесу; створення державної системи інформаційно-консультаційної підтримки інноваційної діяльності; створення у ВНЗ системи інфраструктурного забезпечення такої діяльності; створення розгалуженої інноваційної інфраструктури за участю наукових установ, а також інфраструктури фінансового забезпечення інноваційної діяльності; створення системи забезпечення останньої у регіонах; забезпечення системного навчання і підвищення кваліфікації працівників сфери інтелектуальної власності, трансферу технологій та інноваційної діяльності; створення нормативно-правової та науково-методичної бази для підтримки і розвитку підприємств і організацій інноваційної інфраструктури і розроблення механізму державної підтримки створення такої інфраструктури [17]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Державна цільова науково-технічна програма проведення досліджень в Антарктиці на 2011 – 2020 рр., позначена в таблиці як ДЦП 5, передбачає проведення фундаментальних і прикладних наукових досліджень в Антарктиці, забезпечення ефективного функціонування антарктичної станції “Академік Вернадський”, виконання міжнародних зобов'язань України та проведення науково обґрунтованої оцінки біологічного та мінерально-ресурсного потенціалу регіону [18]. Бюджетні витрати на програму відображені в таблиці.

Загальнодержавна цільова науково-технічна космічна програма України на 2008 – 2012 рр., яка позначена в таблиці як ДЦП 6, передбачає: проведення наукових космічних досліджень; здійснення зондування Землі; розвиток супутникових систем оператором космічної телекомунікації та навігації; провадження космічної діяльності в інтересах національної безпеки і оборони; створення космічних комплексів; розроблення перспективної космічної техніки та технологій; забезпечення розвитку наземної інфраструктури; розвиток міжнародного співробітництва та аналітичної підтримки [9]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Державна цільова науково-технічна програма розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008 – 2017 роки, яка позначена в таблиці

як ДЦП 7, зорієнтована на розроблення і створення для різних галузей економіки нових конкурентоспроможних сенсорних наукоємних продуктів багатофункціональних матеріалів, сенсорних і біомультисенсорних технологій, електронних пристроїв, аналітичних приладів та інформаційних систем, а також розроблення і створення систем атестації і метрології нових сенсорних наукоємних продуктів [19]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Державна цільова науково-технічна програма “Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їх основі”, яка позначена в таблиці як ДЦП 8, передбачає: розроблення нових та вдосконалення наявних технологій і матеріалів; організацію виробництва напівпровідникових пластин з високоефективними світлодіодними структурами для енергозберігаючої освітлювальної техніки; розроблення широкого асортименту освітлювальних приладів тощо [20]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Державна цільова науково-технічна програма впровадження і застосування глід-технологій на 2009 – 2013 рр., що позначена в таблиці як ДЦП 9, ставить за мету створення національної глід-інфраструктури та умов для широкого впровадження глід-технологій, зокрема підвищення пропускної спроможності оптоволоконних каналів зв’язку, розроблення спеціалізованого глідівського та адаптація для впровадження глід-технологій існуючого програмного забезпечення, підготовка фахівців з питань впровадження і застосування глід-технологій [21]. Бюджетні витрати на програму відображені в таблиці.

Від Державної цільової науково-технічної програми “Нанотехнології та наноматеріали” на 2010 – 2014 роки, що позначена у таблиці як ДЦП 10, очікується: розроблення нанотехнологій та фізичних основ нових приладів, створення наносистем, наноструктур та новітньої елементної бази наноелектроніки і нанофотоніки, виготовлення наноматеріалів; виготовлення наноматеріалів, компонентів та електронних датчиків для приладо- та машинобудування, біотехнологічного і фармацевтичного виробництва; утворення центру сертифікації наноматеріалів, наноструктур та приладів, у тому числі для забезпечення екологічної безпеки; розроблення дослідно-промислових технологій виготовлення функціональних наноматеріалів та інше [22]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Державна цільова екологічна програма проведення моніторингу навколишнього природного середовища, яка позначена в таблиці як ДЦП 11, покликана забезпечити розвиток єдиної державної системи такого моніторингу [23]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Метою Загальнодержавної цільової екологічної програми поводження з радіоактивними відходами, що позначена в таблиці як ДЦП 12, є реалізація державної політики у сфері поводження з радіоактивними відходами, спрямованої на захист довкілля, життя і здоров’я населення від дії іонізуючого

випромінювання. У межах програми здійснюється поводження та захоронення радіоактивних відходів [10]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Бюджетні витрати на Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему [11], яка позначена в таблиці як ДЦП 13, відображено в таблиці.

Метою Загальнодержавної програми “Питна вода України” на 2006 – 2020 роки, що позначена в таблиці як ДЦП 14, є забезпечення прав громадян на достатній життєвий рівень та екологічну безпеку шляхом забезпечення питною водою в необхідних обсягах та відповідно до встановлених нормативів [12]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Метою Державної цільової програми “Ліси України” на 2010 – 2015 роки, яка позначена в таблиці як ДЦП 15, є визначення основних напрямів збалансованого розвитку лісового господарства, спрямованих на посилення екологічних, соціальних та економічних функцій лісів [24]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Серед основних напрямів Загальнодержавної програми формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки, яка позначена в таблиці як ДЦП 16, можна зазначити: формування національної екологічної мережі; відтворення земельних ресурсів; охорона та відтворення водних ресурсів; охорона, використання та відтворення ресурсів рослинного і тваринного світу, а також збереження біологічного різноманіття [13]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Державною цільовою соціальною програмою “Молодь України”, позначено в таблиці як ДЦП 17, передбачено: створення умов для творчого розвитку особистості та для інтелектуального самовдосконалення молоді; Утвердження патріотизму, духовності, моральності та формування загальнолюдських цінностей у молоді; пропаганда та формування здорового способу життя; створення сприятливого середовища для забезпечення зайнятості молоді; надання фінансової підтримки молодіжним та дитячим громадським організаціям; забезпечення розвитку міжнародного молодіжного співробітництва; проведення моніторингу становища молоді в Україні [25]. Бюджетні витрати на програму відображено в таблиці.

Проведений аналіз дозволяє зробити висновки, що в 2008 – 2014 рр. маємо в цілому нестабільне фінансування та хронічне недофінансування державних цільових програм за напрямками зовнішнього вектора глобалізаційного впливу. У 2012 та у 2014 рр. приймалися постанови уряду, спрямовані на оптимізацію державних цільових програм, що зачепило й програми за напрямками зовнішнього вектора глобалізаційного впливу. Було скорочено їх фінансування в 2012 р. до 20 програм, а в 2014 р. – до 11 програм. У той же час, слід зазначити, що відсоток бюджетного фінансування цих програм у загальній кількості державних цільових програм впав з 22,2 % у 2012 р. до 10,0 % у 2014 р.

Література:

1. Про Державний бюджет України на 2008 рік [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
2. Про Державний бюджет України на 2009 рік [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
3. Про Державний бюджет України на 2010 рік [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
4. Про Державний бюджет України на 2011 рік [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. Про Державний бюджет України на 2012 рік [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
6. Про Державний бюджет України на 2013 рік [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
7. Про Державний бюджет України на 2014 рік [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
8. Про державні цільові програми [Електронний ресурс] : Закон України. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
9. Про затвердження Загальнодержавної цільової науково-технічної космічної програми України на 2008 – 2012 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 30 вересня 2008 р. № 608-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
10. Про Загальнодержавну цільову екологічну програму поводження з радіоактивними відходами [Електронний ресурс] : Закон України від 30 вересня 2008 р. № 608-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
11. Про Загальнодержавну програму зняття з експлуатації Чорнобильської АЕС та перетворення об'єкта “Укриття” на екологічно безпечну систему [Електронний ресурс] : Закон України від 15 січня 2009 р. № 886-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
12. Про Загальнодержавну цільову програму “Питна вода України” на 2011 – 2020 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 3 березня 2005 р. № 2455-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
13. Про Загальнодержавну програму формування національної екологічної мережі України на 2000 – 2015 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
14. Про Національну програму інформатизації [Електронний ресурс] : Закон України від 21 вересня 2000 р. № 1989-III. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
15. Про затвердження Державної програми впровадження цифрового телерадіомовлення [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2008 р. № 1085. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

16. Про затвердження Державної цільової науково-технічної та соціальної програми “Наука в університетах” на 2008-2012 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 19 вересня 2007 р. № 1155. – Режим доступу : zakon.rada.gov.ua.

17. Про затвердження Державної цільової економічної програми “Створення в Україні інноваційної інфраструктури” на 2009 – 2013 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 14 травня 2008 р. № 447. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

18. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми проведення досліджень в Антарктиці на 2011 – 2020 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 3 листопада 2010 р. № 1002. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

19. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми розроблення і створення сенсорних наукоємних продуктів на 2008 – 2017 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1395. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

20. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми “Розробка і впровадження енергозберігаючих світлодіодних джерел світла та освітлювальних систем на їх основі” [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 9 липня 2008 р. № 632. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

21. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми впровадження і застосування грид-технологій на 2009 – 2013 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1395. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1020-2009-%D0%BF>.

22. Про затвердження Державної цільової науково-технічної програми “Нанотехнології та наноматеріали” на 2010 – 2014 роки [Електронний ресурс] : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2009 р. № 1231. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

23. Про затвердження Державної цільової екологічної програми проведення моніторингу навколишнього природного середовища [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

24. Про затвердження Державної цільової програми “Ліси України” на 2010 – 2015 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 5 грудня 2007 р. № 1376. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

25. Про затвердження Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2009 – 2015 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28 січня 2009 р. № 41. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

С. А. ВАВРЕНЮК

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ФІЗИЧНОЮ КУЛЬТУРОЮ І СПОРТОМ В УКРАЇНІ

Проведено системний аналіз нормативно-правових засад державного управління у сфері фізичної культури і спорту. Досліджено становлення та генезис організаційних, економічних, функціональних основ діяльності органів виконавчої влади України у сфері фізичної культури і спорту.

Ключові слова: фізична культура, спорт, органи управління.

In the article the analysis of the systems of normatively-legal principles of state management is conducted in the sphere of physical culture and sport. Becoming and genesis of organizational, economic, functional bases of activity of executive of Ukraine bodies is investigational in the sphere of physical culture and sport.

Key words: physical culture, sports, controls.

На сучасному етапі розвитку українського суспільства зберігається актуальність усебічної підтримки сфери фізичної культури і спорту з боку держави. Такий стан речей унормований чинним законодавством. У ст. 3 Закону України “Про фізичну культуру і спорт” відзначається, що держава регулює відносини у сфері фізичної культури і спорту шляхом формування державної політики в цій сфері, створення відповідних державних органів, фінансового, матеріально-технічного, кадрового, інформаційного, нормативно-правового та іншого забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, а також визнання широкого самодіяльного статусу фізкультурно-спортивного руху в Україні і комплексної взаємодії державних органів з громадськими організаціями фізкультурно-спортивної спрямованості.

Реалізація вказаної норми законодавства потребує цілеспрямованої злагодженої роботи державних інституцій, територіальних громад, виробничих структур, приватних організацій, громадських об’єднань і фахівців сфери. Насамперед це стосується категорії фахівців, які мають статус державних службовців або працюють в організаціях, які фінансуються з державного або місцевих бюджетів.

Усе це має бути одним із першочергових національних пріоритетів розвитку суспільства. Проте вирішення цих завдань неможливе без удосконалення вітчизняної нормативно-правової бази, наукового, матеріально-технічного та медичного забезпечення, оптимізації системи управління сферою фізичної культури і спорту, а також без достатнього рівня фінансування сфери з боку державного та місцевих бюджетів. Тільки за умови оптимального поєднання дій усіх зацікавлених суб’єктів управління стане реальним забезпечення людини

оптимальною руховою активністю протягом усього життя, досягнення нею достатнього рівня фізичної та функціональної підготовленості, упровадження традицій здорового способу життя, сприяння її соціальному, біологічному та психічному благополуччю.

Проблемі класифікації й систематизації принципів державного управління присвячено низку ґрунтовних наукових праць, що, у свою чергу, дає нам можливість зупинитись лише на висвітленні найбільш загальних тенденцій цього процесу. Проблеми управління сферою фізичної культури і спорту розглянуто в роботах вітчизняних учених М. Дутчак, В. Жукової, В. Затилкіна, В. Куделко, М. Олійник, В. Платонова та ін.

Мета статті – проаналізувати теоретико-правові основи державного управління фізичною культурою і спортом в Україні.

Державне управління сферою фізичної культури та спортом в Україні ще перебуває у стадії вдосконалення. Реформування даного напрямку потребує вирішення комплексу організаційних, економічних і правових питань з урахуванням досвіду європейських країн. Це дуже важливо для розвитку здорової і соціально активної нації. Характерною особливістю соціально-культурної сфери є те, що вона пов'язана не тільки з матеріальними цінностями, а й значною мірою з духовними потребами громадян. Законодавство в цій сфері покликано забезпечити естетичне й моральне виховання людини, її навчання, охорону здоров'я, задоволення соціально-культурних потреб. Це – діяльність щодо збереження й зміцнення здоров'я людей, задоволення їх інтелектуальних, естетичних та інших духовних потреб, їх соціальний захист, формування особи, її навчання й виховання, підготовка й перепідготовка кадрів для народного господарства тощо.

Пріоритети державної політики висвітлювались у відповідних законодавчих і нормативно-правових актах: законах, указах Президента, постановах Верховної Ради України та Кабінету Міністрів, наказах і нормативно-методичних документах [2]. Значення фізичної культури як соціального феномену в міру розвитку суспільства підвищуватиметься. Дефіцит рухової активності негативно позначається на розгортанні всіх компонентів генетичної програми розвитку і життєдіяльності організму людини [1]. Сучасна наука і виробництво розвиваються лінією одночасної інтеграції та спеціалізації. Найбільш суттєві узагальнення в теорії і методиці фізичної культури народжуються на стику гуманітарних, природних і медико-біологічних наук. Прогресуюче зростання творчого компонента в трудовій діяльності спортивного педагога висуває на перший план рівень загальноосвітніх знань, творчий стиль мислення, здатність до безперервної самоосвіти фахівця. Проте не сама по собі сума знань і умінь, а знання і уміння в синтезі, узагальненні з творчими здібностями є показником усебічно розвинутої особи, сприяють активізації її соціальної ролі [4]. Ніякий педагогічний або методичний прийом не може бути знайдений раз і назавжди. Опанувавши основи педагогічних і природно-научних знань, навчальний закладає фундамент своєї професійної

майстерності. Зростає потреба у фахівцях, що мають не лише хорошу методичну підготовленість у конкретному виді діяльності, але і що мають фундаментальну підготовленість у сфері гуманітарних, природно-научних дисциплін і базових видах рухової активності. Сучасний фахівець має бути соціально активним, здатним впливати на ринок праці, формувати його.

Аналіз діяльності органів державної влади України показав, що необхідно надавати програмного значення питанням фізичного виховання, фізичної культури і спорту, розглядаючи їх як найбільш економічно вигідний і ефективний шлях профілактики захворювань, зміцнення генофонду, підвищення потенціалу трудових ресурсів, психофізичного здоров'я, зростання добробуту населення і вирішення інших соціальних проблем. В Україні практично відсутня система пропаганди фізичного виховання та спорту. На сучасному етапі в Україні продовжується формування нормативно-правового та організаційно-управлінського забезпечення розвитку фізичної культури і спорту, яке характеризується правовим урегулюванням відносин шляхом ухвалення законодавчих і нормативних документів, рішень державних органів; розробкою та реалізацією цільових комплексних програм; створенням мережі центральних і місцевих органів управління з визначенням їх повноважень та відповідальності; розвитком інфраструктури з урахуванням специфічних умов різних регіонів країни; налагодженням вертикальних і горизонтальних зв'язків між суб'єктами; упровадженням організаційно-практичних заходів для вдосконалення та поліпшення організації, підвищення ефективності роботи; створенням системи соціальних гарантій і захисту прав громадян щодо занять фізичною культурою та спортом; здійсненням цільового фінансування та матеріально-технічного забезпечення; створенням спеціальних фондів [5]. Однак основні проблеми пов'язані з необхідністю швидкого реагування на політичні, економічні та інші соціально-правові зрушення у світі та в Україні з урахуванням наявних можливостей щодо реалізації державної політики в галузі фізичної культури і спорту, ще потребують концептуального підходу до їх вирішування.

Таким чином, шляхом усебічного аналізу доступної вітчизняної науково-методичної літератури, різноманітних програмно-нормативних, правових і інших офіційних документів установлено, що організаційні основи фізкультурно-спортивного руху є важливою ланкою розвитку національної системи фізичного виховання і спорту. Незважаючи на більш ніж десятирічний досвід державного будівництва, в умовах переходу України до нових соціально-економічних відносин, залишаються проблемними питання організаційної структури галузі фізичного виховання і спорту і галузевого управління. Недостатньо ґрунтовних теоретичних розробок шляхів і технологій організаційного вдосконалення сфери фізичної культури і спорту. Теоретичні і методологічні напрацювання попередніх років з проблем організації управління галуззю фізичної культури і спорту не адаптуються до нових умов ринкових стосунків, розвитку відкритого демократичного суспільства, інтеграції України в європейську співдружність.

На державну гілку, яку формує система державних установ і яка характеризується наявністю державних програм, покладається: рішення загальнодержавних завдань відносно збереження і зміцнення здоров'я різних груп населення; професійно-прикладна і військово-прикладна підготовка молоді; здійснення фізичного виховання в дошкільних закладах і загальноосвітній школі, вищих навчальних закладах, на виробничих підприємствах, у військових формуваннях, лікувальних і інших державних установах.

У даному контексті подальші наукові пошуки можуть бути спрямовані на розв'язання інших проблем організації державного управління галуззю фізичної культури й спорту.

Література:

1. *Гладун З.* Поняття і зміст державного управління: Адміністративно-правовий аналіз / З. Гладун. – Львів : Львівський філіал УАДУ, 1996. – 20 с.

2. *Леонова А. О.* Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України : [навч.-метод. посіб.] / А. О. Леонова, В. П. Давидова, О. О. Новачук. – К. : ДПА України, 2007. – 390 с.

3. *Кухтій А. О.* Організаційні основи розвитку фізкультурно-спортивного руху в Україні впродовж ХХ століття : автореф. дис. ... к.фіз.вих. : спец. 24.00.02 “Механізми державного управління” / А. О. Кухтій. – Львів, 2002. – 20 с.

4. *Ошина О. В.* Образовательная система подготовки студентов вузов к здоровому образу жизни : дис. ... к.пед.н. : спец. 13.00.01 / О. В. Ошина. – СПб., 2006. – 209 с.

5. *Тимушкин А. В.* Физическая культура и здоровье : [учеб. пособ.] / А. В. Тимушкин, Н. Н. Чесноков, С. С. Чернов. – М. : СпортАкадемПресс, 2003. – 139 с.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 353

М. Ф. КІПЕНКО

**МОНІТОРИНГ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ
У СФЕРІ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА УКРАЇНИ:
ТЕОРЕТИЧНІ АСПЕКТИ**

Обґрунтовано теоретичні засади моніторингу реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства як інструменту реформування галузі. Узагальнено основні науково-теоретичні визначення терміна “моніторинг” та визначено дефініцію “моніторинг житлово-комунального господарства”. Визначено основні завдання, цілі, принципи та етапи моніторингу житлово-комунального господарства.

Ключові слова: моніторинг, житлово-комунальне господарство, система, завдання, цілі, принципи, етапи.

In the article the theoretical basis of monitoring the implementation of the state policy in the sphere of housing and communal services as an instrument of reform. Summarizes the main scientific-theoretical definition of the term “monitoring” is defined and a definition of “monitoring of housing and communal services”. The basic tasks, objectives, principles and stages of monitoring housing and communal services.

Key words: *monitoring, utilities, system, objectives, goals, principles, stages.*

Державна політика у сфері житлово-комунального господарства України спрямована на формування нових організаційно-правових засад, зміну економічних відносин, удосконалення законодавчої та нормативної бази, технічне переоснащення та модернізацію в житлово-комунальному господарстві України з метою підвищення ефективності та надійності його функціонування, забезпечення сталого розвитку для задоволення потреб населення і господарського комплексу в житлово-комунальних послугах відповідно до встановлених нормативів і національних стандартів. Формування державної політики у сфері житлово-комунального господарства та якість її реалізації певною мірою залежить від отримання своєчасної та якісної інформації про тенденції розвитку сфери житлово-комунального господарства, результативність, ефективність та наслідки реалізації державної політики в цій сфері загалом та окремих програм зокрема, аналізу причин успіхів чи невдач реалізації проєктів, програм, стратегій в означеній сфері.

Виходячи із зазначеного, вкрай необхідним є створення об’єктивної системи моніторингу реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства України, яка дасть можливість своєчасно та глибоко оцінювати ефективність подій, що відбуваються у сфері житлово-комунального господарства, та приймати результативні управлінські рішення щодо розвитку означеної сфери.

Тривалий час вітчизняні й зарубіжні науковці та практики приділяють значну увагу дослідженню моніторингу в різноманітних сферах життєдіяльності суспільства, зокрема в економіці, політиці, соціології, освіті, медицині тощо. Останнім часом до питання моніторингу діяльності органів державної влади в Україні звертаються у своїх працях такі науковці, як В. Авер’янов, В. Луговий, В. Князев, І. Коліушко, О. Оболенський, В. Бакуменко, Ю. Сурмін та ін. Їх наукові розробки стосуються певних аспектів моніторингу діяльності органів державної влади, в т.ч. аналізу законодавчої бази, теорії, методології та практики формування державно-управлінських рішень, проведення адміністративної реформи тощо. Проте проблема моніторингу реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства України у вітчизняній науці є малодослідженою, зокрема недостатньо обґрунтовано її теоретичні аспекти.

Метою статті є обґрунтування теоретичних засад моніторингу реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства як інструменту реформування галузі.

Для досягнення мети необхідно вирішити такі завдання: узагальнити основні науково-теоретичні визначення терміна “моніторинг”, визначити дефініцію “моніторинг житлово-комунального господарства”, співвіднести поняття “моніторинг” та “оцінювання” державної політики у сфері житлово-комунального господарства, визначити основні завдання, цілі, принципи та етапи моніторингу житлово-комунального господарства.

Моніторинг реалізації державної політики є важливою складовою всієї системи оцінювання її ефективності та результативності. На можливість сучасного використання моніторингу в державному управлінні впливає складність визначення поняття “моніторинг” в наукових колах.

Термін “моніторинг” дослівно англійською monitoring, у перекладі з лат. monitor – спостережний. Уперше цей термін використано на Стокгольмській конференції Організації Об’єднаних Націй з проблем довкілля, яка проводилась 5 – 16 червня 1972 р. Саме тоді було запроваджено систему моніторингу навколишнього середовища, що являла собою систему повторних досліджень однієї та більшої кількості подій чи явищ, у просторі та часі, з визначеною метою і відповідно до підготовленої програми [6, с. 7]. З часом цей термін набув чіткого визначення системності та методики його проведення. Змодельовані відповідно до галузевої специфіки системи моніторингу почали використовувати не лише в екології, але й у медицині, соціології, геології та в практиці космічних наук.

На сьогодні відсутнє єдине загальновизнане тлумачення дефініції “моніторинг”. Проте в наукових колах існує низка загальноприйнятих визначень цього терміна, хоча їх зміст практично однаковий, а відмінності зводяться до врахування сфери його застосування. Так, моніторинг розглядається як система регулярного відстеження змін, які відбуваються або в усьому суспільстві, або в його окремих групах за умови регулярного застосування одних і тих самих принципів вибірки та інструментарію для збирання даних [14].

Під моніторингом розуміють стеження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або тенденціям розвитку. Це постійний, систематичний збір інформації з метою спостереження і контролю за розвитком певного соціально-економічного явища чи процесу, а також його прогнозування [11, с. 18–23]. Таким чином, моніторинг виступає своєрідним “скануванням” подій і проводиться з метою вчасного виявлення відхилень від окреслених планів.

У словниках іншомовних слів, у фінансово-економічних та енциклопедичних словниках під “моніторингом” розуміється спеціально організована і постійно діюча система спостережень, збирання, аналізу і поширення інформації; прогнозування ключових процесів у суспільстві; як безперервне стеження за певним процесом з метою втілення його відповідності бажаному результату, а також прогнозування та запобігання критичним ситуаціям [12, с. 10; 4, с. 1386].

Т. Крушельницька та Є. Ралдугін під моніторингом мають на увазі систематичне збирання інформації про конкретні проблему, питання, сферу, галузь, сектор або діяльність державного спрямування, а також систематизацію, узагальнення та аналіз інформації; доведення результатів до всіх зацікавлених суб'єктів державно-управлінських відносин, їх оприлюднення [13, с. 248]. Низка науковців розглядають моніторинг як окремий напрям дослідження, а деякі зазначають, що він є складовою оцінювання як такого. Так, відомий шведський дослідник Е. Ведунг розглядає “моніторинг і оцінювання впливу” як дві головні форми оцінювання [3, с. 161], а також наголошує, що моніторинг може здійснюватись на різних етапах, внаслідок чого його роль і призначення можуть суттєво відрізнятись. Науковець розглядає моніторинг як “оцінювання процесу, коли ретельно вивчається увесь процес втілення, від формального ухвалення заходу до участі адресата в наданні послуги” [3, с. 161].

Російські дослідники В. Добреньков та А. Кравченко досліджують моніторинг з позиції “способу спостереження, оцінювання та прогнозу” та визначають його як “постійне спостереження за процесом, станом об'єкта, розвитком явища протягом достатньо тривалого періоду за однаковою системою показників та методикою” [9, с. 48]. К. Вайс також розглядає моніторинг як “безперервне оцінювання”, спрямоване на те, щоб “з'ясувати, чи заходи програми виконуються так, як це планувалося, чи ці заходи досягають запланованих цілей програми і чи ресурси використовуються належним чином” [1, с. 618].

Вітчизняний дослідник В. Рейтерович визначає моніторинг як постійне спостереження за будь-яким процесом з метою виявлення його відповідності очікуваному результату, систематичне збирання інформації з метою спостереження і контролю за розвитком певного соціально-політичного явища чи процесу, а також його прогнозування [10, с. 454]. При цьому до основних характеристик моніторингу вчений відносить системність, динамічність і націленість на прогноз.

Науковці англійської школи розділяють моніторинг та оцінювання між собою, наголошуючи на тому, що в окремих випадках ефективним буде здійснення оцінювання, а в окремих – моніторингу. Вони розглядають моніторинг не лише як “нагромадження даних”, зазначаючи при цьому, що “він потребує вироблення рішень з приводу того, до яких дій вдатися, якщо діяльність відхиляється від бажаних цілей” [7, с. 307].

Групою дослідників (Б. Винницький, М. Лендъєл, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський) розмежовується поняття “моніторинг” та “оцінювання”. Вони наголошують на тому, що моніторинг та оцінювання – “невіддільні, але індивідуально специфічні складники розроблення та впровадження програм”. При цьому моніторинг вони визначають як “управлінську функцію, яка передбачає безперервне забезпечення керівництва програми, бенефіціарів і зацікавлених сторін даними, що підтверджують чи спростовують наявність поступу в досягненні очікуваних результатів програми, це процес регулярного збору та фіксації даних про ключові елементи реалізації програми протягом періоду її впровадження задля

виявлення проміжних результатів і досягнень, своєчасного виявлення проблем та відхилень від намічених результатів і здійснення необхідних корегувань, забезпечення ефективного використання ресурсів, виконання запланованих завдань, мінімізації негативних наслідків, визначення можливостей для подальшого розвитку програми тощо” [17, с. 13–14].

Такі вітчизняні дослідники, як О. Берданова та І. Валентюк наголошують на наявності певних відмінностей між моніторингом та оцінюванням, нерозуміння яких досить часто призводить до невмілого їх застосування, що в результаті не надає бажаних ефектів [16, с. 16]. Вони зазначають, що моніторинг від оцінювання відрізняється не лише технологіями, що застосовуються, а й методами та часом проведення. Так, на думку О. Берданової, моніторинг носить регулярний характер, а оцінювання проводиться в разі необхідності і не є регулярною процедурою [16, с. 17].

Головною відмінністю між моніторингом та оцінюванням є те, що моніторинг здійснюється для отримання оперативної інформації про стан справ, натомість оцінювання спрямоване на кінцевий результат. Значна кількість дослідників наголошує на тому, що оцінювання є способом дослідження наслідків і результатів уже за фактом. Зокрема, О. Гриценко вважає, що “оцінювання спрямоване на одержання знань щодо державної діяльності, в тому числі відносно її результатів, з подвійною метою – дати змогу громадянам оцінити значущість державної діяльності та сприяти особам, які приймають рішення, з метою підвищення результативності, ефективності, цілісності діяльності та визначення її впливу” [8, с. 52].

Е. Ведунг також наполягає на тому, що оцінювання стосується не повного циклу політики, а тільки його кінцевого результату [3, с. 22]. Саме в цьому полягає одна з відмінностей між моніторингом та оцінюванням. Оскільки, як уже було зазначено, моніторинг здійснюється протягом реалізації державної політики в цілому або державної програми на кожному з етапів та досліджує не лише кінцеві, а й проміжні результати. Д. Сухінін вважає, що моніторинг відрізняється від оцінювання своїми методами, підходами та спрямуванням [20, с. 7].

Таким чином, складність визначення поняття “моніторинг” пов’язана із приналежністю його до сфер науки і практики. З наукової точки зору моніторинг розглядається як спосіб дослідження реальності, що використовується в різних науках, а з практичної – як спосіб забезпечення сфери управління різними видами діяльності шляхом подання своєчасної та якісної інформації. Такий стан справ дає нам можливість дослідити теорію і практику освоєння моніторингу в різних наукових і практичних сферах, у тому числі і у сфері житлово-комунального господарства.

За нашим визначенням, моніторинг житлово-комунального господарства – це процес постійного спостереження, регулярного збору інформації та інших даних щодо економічного та технічного стану галузі із застосуванням системи показників та індикаторів задля отримання інформації стосовно процесів, які відбуваються у сфері житлово-комунального господарства.

Досліджуючи теоретичні аспекти моніторингу реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства України, необхідно визначити мету, основні завдання, принципи, типи та етапи моніторингу. Головною метою моніторингу у сфері житлово-комунального господарства є отримання об'єктивної оцінки рішень органів державної влади щодо формування та реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

Роль моніторингу у сфері житлово-комунального господарства важко переоцінити. Завдяки йому органи державної влади можуть відслідковувати не лише рівень задоволення населення своєю діяльністю, а й скоординувати її, спрямувати на більш важливі та необхідні напрями, поліпшити якість виконання як на перших етапах реалізації стратегій, програм та окремих проектів у сфері житлово-комунального господарства, так і протягом усього періоду їх реалізації.

На наш погляд, моніторинг у сфері житлово-комунального господарства сприяє визначенню стратегічних цілей державної політики в означеній сфері; отриманню своєчасної та якісної інформації про тенденції розвитку сфери житлово-комунального господарства, результативності й ефективності політики в цій сфері загалом та окремих програм зокрема; формуванню уявлення про поточний стан реалізації конкретних проектів, програм, стратегій у сфері житлово-комунального господарства; коригуванню змісту діяльності, уточненню цілей, переорієнтації на досягнення інших результатів; підвищенню довіри громадськості до органів державної влади; обґрунтуванню запитів щодо фінансування проектів, програм та діяльності в цілому у сфері житлово-комунального господарства; зосередженню зусиль усіх учасників проекту, програми або реалізації стратегії задля досягнення запланованих цілей; забезпеченню своєчасного та регулярного зворотного зв'язку на всіх рівнях реалізації проектів, програм, стратегій у сфері житлово-комунального господарства; аналізу причин успіхів чи невдач реалізації проектів, програм, стратегій в означеній сфері.

Таким чином, до основних завдань моніторингу у сфері житлово-комунального господарства відносяться: розроблення висновків щодо впливу нормативно-правових актів, діяльності органів державної влади, рішень і діяльності органів місцевого самоврядування тощо на досягнення пріоритетів державної політики у сфері житлово-комунального господарства; виявлення наслідків реалізації політики у сфері житлово-комунального господарства та оцінка масштабів таких наслідків; аналіз відповідності програм та проектів у сфері житлово-комунального господарства суспільним інтересам; оцінка ефективності окремих програм та проектів, відслідковування змін, проблем та недоліків при їх реалізації; виявлення необхідності коригування владних рішень, програм чи проектів та визначення подальших напрямів державної політики.

Моніторинг надає змогу реально оцінити стан справ та скоординувати діяльність органу державної влади на більшу відповідність потребам і сучасним викликам, в тому числі і при формуванні державної політики у сфері житлово-комунального господарства.

На думку І. Валентюк, до основних рис моніторингу відносяться системність, динамічність і спрямованість на прогноз [2, с. 151]. З цієї позицією ми цілком погоджуємося, проте вважаємо за потрібне їх доповнити. На наш погляд, моніторингу у сфері житлово-комунального господарства притаманні такі основні риси: динамічність; системність; спрямованість на прогноз; наявність обґрунтованих показників та індикаторів; орієнтація на конкретного споживача.

Проведення моніторингу, як і будь-яка цілеспрямована діяльність, має відповідати низці ключових принципів. На наш погляд, від правильно визначених принципів значною мірою залежать успіх проведення моніторингу та якісна реалізація його завдань. Визначення основних принципів моніторингу у вітчизняних науковців досить розрізнені. Так, Д. Стеченко до таких принципів відносить: оперативність і відповідність поставленим завданням; цілісність і науковість; точність, системність та детальність інформації, її обов'язкова детальна та глибока перевірка; конфіденційність джерел інформації; об'єктивність; прогностичність [19, с. 58]. Відомий практик В. Рубцов зазначає про такі принципи, як: цілісність; оперативність; відповідальність; націленість на прогноз; науковість [18, с. 26]. Автори видання, присвяченого методологічним основам моніторингу, вважають, що основними принципами моніторингу є його систематичність; системність; об'єктивність; компетентність суб'єктів моніторингу; гласність результатів [15, с. 4–5].

Ураховуючи вказані загальнонаукові підходи до визначення принципів моніторингу, ми відносимо до принципів моніторингу у сфері житлово-комунального господарства системність, цілісність, періодичність і систематичність збирання даних, об'єктивність, цілеспрямованість, гнучкість, обґрунтованість індикаторів та показників, професіоналізм суб'єктів, відкритість.

На успішне проведення моніторингу значною мірою впливає розуміння його типів (видів). Зокрема, загальновизнаними типами моніторингу вважається зовнішній і внутрішній. Проте заслуговує на увагу думка авторів видання щодо наявності ще одного типу моніторингу – змішаного, який здійснюється із залученням зовнішньої, та внутрішньої експертизи. При цьому вони визначають моніторинг як “процес відстежування або вимірювання того, що відбувається з програмою, й охоплює комбінацію внутрішнього моніторингу, покликаного перевіряти перебіг упровадження програми, та зовнішнього моніторингу, який забезпечує впровадження програми відповідно до державної політики” [17, с. 17]. Уважаючи змішаний тип моніторингу найдоцільнішим, вони наголошують на тому, що “поєднання знання внутрішньої ситуації з професіоналізмом щодо застосування методів моніторингу може привести до виявлення й аналізу багатьох прихованих моментів реалізації програми, професійних висновків і рекомендацій щодо шляхів поліпшення ситуації” [17, с. 29].

Крім того, розрізняють моніторинг ситуації та моніторинг процесу. Так, моніторинг ситуації спрямований на визначення факту зміни умов чи незмінності стану справ, а моніторинг процесу – на відстежування прогресу щодо

впровадження тих чи інших елементів програми та досягнення її конкретних результатів. Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак розділяють моніторинг програм і проектів стратегій; моніторинг кінцевих показників; моніторинг громадської думки [5, с. 28].

Однією з найважливіших складових успішного проведення моніторингу є чіткість визначення його етапів. Так, окремі дослідники до основних етапів моніторингу відносять: планування; підготовка; збір даних; аналіз та порівняння даних; звітування; використання результатів [17, с. 21–22]. Д. Сухінін наводить такі етапи моніторингу: визначення необхідності проведення моніторингу; визначення його цілей та завдань; визначення об'єктів моніторингу; визначення очікуваних результатів моніторингу; розробка стратегії проведення моніторингу; визначення ключових донорів інформації; безпосередній збір інформації; обробка, аналіз та порівняння даних; аналіз очікуваних результатів порівняно з отриманими; узагальнення результатів; оприлюднення результатів; визначення основних проблем реалізації програми або проекту, його недоліків або переваг, успіхів тощо на основі проведеного моніторингу; використання результатів моніторингу в подальшій роботі [20, с. 10–11].

І. Валентюк розглядає моніторинг як “діяльність, що складається з п’яти етапів. Перший етап передбачає “реконструкцію” управлінських заходів, тобто припущень про те, яких результатів і показників необхідно досягти. Другий етап передбачає вибір емпіричних перевірок певного етапу управлінських дій. Третій етап пов’язаний зі збиранням та аналізом даних. На четвертому етапі до результатів додаються критерії та стандарти управлінської діяльності. П’ятий етап пов’язаний з аналізом проведеного спостереження та відпрацюванням управлінських рішень щодо розвитку територій” [2, с. 150].

На наш погляд, варто виділити такі етапи моніторингу реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства: підготовка (передбачає визначення необхідності проведення моніторингу, цілей та завдань, об’єктів моніторингу, очікуваних результатів моніторингу, розробка критеріїв, показників та індикаторів для проведення моніторингу); безпосередній збір інформації (може відбуватися у досить різноманітних формах: від опитувань, розсилки та збору анкет до широкомасштабних досліджень із застосуванням системи показників та індикаторів); аналіз (передбачає обробку, аналіз та порівняння отриманих даних, співвіднесення очікуваних результатів порівняно з отриманими, узагальнення результатів); використання результатів (передбачає оприлюднення результатів, визначення основних проблем реалізації програми чи проекту, їх недоліків чи переваг тощо, використання результатів моніторингу в подальшій роботі, визначення доцільності коригування обраних напрямів реалізації державної політики).

Проведений аналіз дозволяє зробити висновок, що моніторинг реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства – це досить складний процес отримання об’єктивної оцінки рішень органів державної влади щодо формування та реалізації державної політики у сфері житлово-комунального

господарства. Результатом такого моніторингу стає інформація, за допомогою якої органи державної влади вищого рівня формують державну політику у сфері житлово-комунального господарства.

Ураховуючи той факт, що моніторинг виступає своєрідною багатоцільовою інформаційною системою, що являє собою сукупність елементів, технологій і процедур, пов'язаних між собою та завдяки яким моніторинг планується, організовується та безпосередньо проводиться на основі певних показників та індикаторів, – це питання потребує подальших наукових розробок.

Література:

1. *Вайс К. Г.* Оцінювання: методи дослідження програм та політики : монографія / К. Вайс ; пер. з англ. Р. Ткачук, М. Корчинська. – К. : Основи, 2000. – 672 с.
2. *Валентюк І.* Поняття та сутність моніторингу в системі регіонального управління / І. Валентюк // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2010. – № 1. – С. 147–152.
3. *Ведунг Е.* Оцінювання державної політики і програм : навч. посіб. / Е. Ведунг ; пер. з англ. В. В. Шульга. – К. : Всесвіт, 2003. – 350 с.
4. Великий тлумачний словник сучасної української мови. – К. : Перун, 2005. – С. 1386.
5. *Винницький Б.* Моніторинг та оцінювання стратегій і програм регіонального розвитку в Україні / Б. Винницький, М. Лендшел, Ю. Ратейчак. – К. : К.І.С., 2007. – 120 с.
6. *Гбур З. В.* Вдосконалення моніторингу в системі державного управління: автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.02 / З. В. Гбур. – Львів, 2007. – 21 с.
7. *Гогвуд Б.* Аналіз політики для реального світу / Б. Гогвуд, Л. Ган ; пер. з англ. А. Олійник ; наук. ред. В. Тертичка. – К. : Основи, 2004. – 396 с.
8. *Гриценко О. І.* Контроль та оцінювання управлінської діяльності : опор. конспект лекцій / О. І. Гриценко. – К. : НАДУ, 2009. – 108 с.
9. *Добреньков В. И.* Методы социологического исследования / В. И. Добреньков, А. И. Кравченко. – М. : Инфра-М, 2008. – 767 с.
10. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Міхненко [та ін.] ; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
11. Інформаційне і аналітичне забезпечення системи моніторингу / [А. О. Морозов, В. Л. Косолапов, В. Є. Колосов та ін.] // Наук.-техн. інформація. – 2002. – № 3. – С. 18–23.
12. Концептуальні основи статистичного моніторингу/ за ред. М. В. Пугачової. – К. : Інформ.-вид. центр Держкомстату України, 2003. – 436 с.
13. *Крушельницька Т.* Деякі аспекти моніторингу діяльності органів державної влади щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства в Україні / Т. Крушельницька, Є. Ралдугін // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2009. – № 1. – С. 245–257.

14. Лендъел М. Нові інституційні механізми регіонального розвитку в Європі [Електронний ресурс] / М. Лендъел. – Режим доступу : <http://194.44.230.3>.

15. Методологічні основи моніторингу діяльності місцевих органів державної влади та місцевого самоврядування / упоряд. А. В. Дуда, О. М. Кошель. – К. : Лікей, 2005. – 208 с.

16. Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід : матеріали наук.-практ. конф. за міжн. уч., Київ, 30 травня 2008 р. : у 3 т. / [за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна]. – К. : НАДУ, 2008. – Т. 3. – 192 с.

17. Посібник з моніторингу та оцінювання програм регіонального розвитку / [Б. Винницький, М. Лендъел, Ю. Ратейчак, І. Санжаровський] ; за ред. І. Санжаровського, Ю. Полянського. – К. : К.І.С., 2007. – 79 с.

18. Рубцов В. П. Індикатори та моніторинг у муніципальному управлінні : наук.-практ. посіб. / В. П. Рубцов. – К. : Гнозис, 2002. – 148 с.

19. Стеченко Д. М. Управління регіональним розвитком : навч. посіб. / Д. М. Стеченко. – К. : Вища шк., 2000. – 224 с.

20. Сухінін Д. В. Моніторинг та оцінювання в діяльності органів місцевого самоврядування як предмет наукового аналізу [Електронний ресурс] / Д. В. Сухінін // Публічне адміністрування : теорія і практика : електр. зб. наук. пр. – Дніпропетр., 2012. – № 2 (8). – 13 с. – Режим доступу : <http://www.drdu.dp.ua>.

Надійшла до редколегії 28.07.2014 р.

УДК 332.146.2

С. В. КОРНІЄВСЬКИЙ

УПРАВЛІНСЬКА ПІДСИСТЕМА ЯК ПРОВІДНА В РЕГІОНАЛЬНОМУ СИСТЕМНОМУ УТВОРЕННІ

Визначено забезпечення соціального порядку і життєдіяльності регіональної спільноти шляхом додержання принципів сталого соціально-економічного розвитку як системоутворюючу функцію в регіональному системному утворенні. Доведено, що саме управлінська підсистема є провідною. Обґрунтовано доцільність формування та реалізації політики комплексного розвитку регіону на основі системного підходу сумісності та синергетичності цілей державної регіональної політики та цілей, які виробляються управлінською підсистемою в регіональному системному утворенні.

Ключові слова: системний підхід, керуюча підсистема, компоненти, системоутворюючі фактори, регіональне системне утворення.

The issues of finding the factors that form the system are considered. Proved that the management subsystem is leading. It should be pointed out that the formulation and implementation policy of integrated development of the region based on a systematic approach and compatibility of the state regional policy goals and objectives, which are made in the management subsystem of the regional systems formation.

Key words: system approach, the control subsystem, components, systems forming factors, the regional systems formation.

Складність і різноманіття сучасних проблем соціально-економічного розвитку України та її регіонів зумовлюють підвищений науковий інтерес до вибору засобів, методів і механізмів їх пізнання і подолання. Усе більше дослідників приходять до висновку щодо методологічної конструктивності інтеграції наукових досягнень у різних галузях знань і залучення новаторських результатів соціально-економічних досліджень. Розвиток регіонів сьогодні протікає в тісному взаємозв'язку “природа – людина – суспільство”, що робить об’єктивним залучення досягнень економічної теорії, соціології, екології та інших наук. Регіон при цьому розглядається як відкрита самоорганізована система, що еволюціонує. Системністю регіонального утворення зумовлена методологічна основа його аналізу, в рамках якої інтегруються системно-синергетичні та природничі підходи, що дозволяють моделювати механізми самоорганізації, організації і трансформації складних систем. Найбільшого поширення серед методів, що мають властивість міждисциплінарності, отримав системний метод. Але використання зазначеного методу в дослідженнях регіональних систем, їх підсистем і компонентів сьогодні ще не набуло необхідного поширення для вирішення завдання формування комплексної політики регіонального розвитку.

Значний вклад у розвиток теорії систем внесли такі відомі вчені, як В. Афанасьєв, І. Блауберг [1], В. Глушков, В. Кузьмін, М. Месарович [7], І. Новік, Л. Петрушенко, В. Садовський [10], М. Сетров, В. Спіцнадель, В. Тяхтін, А. Уємов, Е. Юдін [1]. Системний підхід в управлінні досліджували А. Гальчинський [2], В. Добкін [3], І. Дудник [4], О. Єрохіна [5], А. Коріков [6], О. Матрякова [8], П. Хомяков [11], Ю. Черняк [12] та інші. Ученими обґрунтовано необхідність системного підходу до досліджень процесів економічного розвитку, але зазначений підхід до аналізу комплексного регіонального розвитку використовується недостатньо, і тому дослідження в даному напрямку є необхідними.

Метою статті є визначення системоутворюючих факторів і провідної підсистеми в регіональному системному утворенні, обґрунтування доцільності формування та реалізації політики комплексного розвитку регіону на основі системного підходу сумісності та синергетичності цілей державної регіональної політики та цілей, які виробляються управлінською підсистемою в регіональному системному утворенні.

Методологічне значення системного підходу для цілей дослідження соціально-економічних явищ складно переоцінити, оскільки він передбачає розгляд природних і соціальних процесів у взаємодії та взаємовпливі, що відтворюють цілісність регіональної системи. За декомпозицією системи на підсистеми та елементи, дослідженням їх сукупностей і динаміки на всіх рівнях, слідує інтеграція зроблених висновків для отримання інформації про стан об'єкта в цілому. Системні дослідження мають на меті виявлення механізму “життя”, тобто функціонування і розвитку об'єкта в його внутрішніх і зовнішніх (що стосуються його взаємин із середовищем) характеристиках. А умови вироблення такого нового підходу до об'єкта такі, що методологічний аналіз виступає вже не просто як (найчастіше неусвідомлюваний) додаток до конкретних досліджень, а як перша і необхідна умова самого дослідження складного об'єкта, умова, без якої неможливий синтез знань про цей об'єкт і, отже, неможливе його відтворення в цілісній теоретичній моделі [1, с. 169].

Як зазначає А. Гальчинський, методологія складних систем і є саме тією основою, яка дозволяє предметніше осмислити проблему міждисциплінарних зв'язків економічної теорії з іншими суспільними та природничими науками, зокрема проблему наукового синтезу, яка набуває значення в сучасному науковому процесі [2].

Для того щоб зрозуміти, що є регіон як система, як визначаються її підсистеми та елементи, які етапи і під впливом яких чинників вона проходить у своїй еволюції, необхідно звернутися до понятійного апарату теорії систем.

Досить фундаментальний аналіз визначень категорії “система” був зроблений В. Садовським. Учений наводить біля сорока підходів до визначення зазначеної категорії [10, с. 92–99]. Ці підходи можна розділити на декілька груп.

Першу групу складають визначення системи як обраної дослідником будь-якої сукупності змінних, властивостей або сутностей.

Другу групу складають визначення системи, що пов'язують її з цілеспрямованою активністю.

Третя група базується на розумінні системи як безлічі елементів, пов'язаних між собою.

Четверту групу складають найбільш загальні визначення системи як комплексу елементів, що знаходяться у взаємодії.

А. Коріков і О. Сафьянова виділяють два аспекти у визначенні системи. Дескриптивне (описове) визначення, на їх думку, повинно відповідати на питання про те, як відрізнити системний об'єкт від несистемного, а конструктивне має допомогти досліднику у відповіді на питання про те, як будувати систему шляхом виділення її з середовища [6, с. 7].

Заслуговує на увагу і п'ята група визначень системи (фактично дескриптивних) – через вказівку ознак, які повинен мати об'єкт, щоб його можна було віднести до категорії “система”. До цих ознак відносяться: цілісність; наявність двох і більше типів зв'язків (просторовий, функціональний, генетичний тощо);

структура (організація); наявність рівнів та ієрархії рівнів, а також управління, цілі та доцільності характеру, процеси самоорганізації, функціонування та розвитку.

На думку О. Єрохіної, найбільш виправданим підходом, що відповідає вимогам, які пред'являються дескриптивним визначенням до поняття "система", є введення його через поняття сукупності, взаємозв'язку і цілого. Відповідно до цього автор дає таке дескриптивне визначення поняття "система". Системою є сукупність об'єктів і процесів, званих компонентами, взаємопов'язаних і взаємодіючих між собою, які утворюють єдине ціле, що володіє властивостями, не властивими складовим його компонентам, узятим окремо.

Дескриптивний підхід до визначення системи вимагає також опису основних властивостей, притаманних системним об'єктам, незалежно від їх типу. В якості загальносистемних властивостей можуть виступати тільки цілісність, ієрархічність та інтегративність. Цілісність – це загальносистемна властивість, яка полягає в тому, що зміна будь-якого компонента системи впливає на всі інші її компоненти і призводить до зміни системи в цілому, і навпаки, будь-яка зміна системи відгукується на всіх компонентах системи; вона означає також перетворення компонентів, що входять у систему, відповідно її природі. Ієрархічність системи полягає в тому, що вона може бути розглянута як елемент системи вищого порядку, а кожен її елемент, у свою чергу, є системою. І нарешті, інтегративність являє собою володіння системою властивостями, які відсутні в її елементах (вірно і зворотне – елементи володіють властивостями, що не властиві системі). Інші властивості, які приписуються системам, або характеризують тільки певний їх тип (наприклад, наявність зв'язків з середовищем притаманне виключно відкритим системам), або є властивостями опису систем (наприклад, структурність як можливість опису системи через встановлення її структури, а також множинність або складність опису), або взагалі не можуть вважатися властивостями систем [5, с. 12–13].

О. Єрохіна запропонувала загальну схему якісного системного дослідження, що складається з таких етапів:

1. Установлення якісної визначеності системи – загальносистемних та індивідуальних властивостей.
2. Визначення типу системи та особливостей її поведінки.
3. Виявлення головного системо утворюючого фактора – функції (функцій) системи.
4. Виділення вхідних елементів (ресурсів) системи.
5. Вивчення структури системи як єдності компонентів і зв'язків, яке включає в себе такі підетапи:
 - 1) декомпозиція системи – виділення всіх її рівнів, аж до елементарного;
 - 2) вивчення структури підсистем і особливостей елементів системи;
 - 3) дослідження функцій, які вони виконують у системі;
 - 4) розгляд процесора – великого системного блоку, що складається з підсистем (у їх взаємозв'язку і взаємозалежності).

6. Вичленовування, кількісний і якісний аналіз виходів системи (кінцевого продукту).

7. Дослідження мети системи та її впливу на процеси, що відбуваються в системі.

8. Вивчення входів, виходів, підсистем у функціональному аспекті.

9. Системний синтез: дослідження організації системи в єдності структурного та функціонального аспектів з оцінкою рівня організованості (якщо це можливо) і його впливу на систему.

10. Визначення специфічних системних критеріїв ефективності та оптимальності, виходячи із загальносистемних понять ефективності та оптимальності та їх рівня, а також ефективності та оптимальності підсистем в їх співвідношенні один з одним і системою в цілому [5, с. 26–27].

Згідно з наведеною методикою головним системоутворюючим фактором є функція системи. Існує декілька думок стосовно того, що являє собою функція – перероблення входів у виходи [3, с. 13], збереження системи та підтримка її структури і впорядкованості [4, с. 39], ототожнення функцій і функціонування системи [11, с. 23].

На нашу думку, найбільш близькою до істини є визначення функції, згідно з яким функція розглядається як сенс існування, призначення, необхідність системи [12, с. 40].

О. Єрохіна стверджує, що функція задається системі ззовні і показує, яку роль дана система виконує по відношенню до більш загальної системи, в яку вона включена складовою частиною поряд з іншими системами, які виступають для неї середовищем. Це положення має дуже важливі наслідки: імпульс до зміни, в тому числі і розвитку системи, може як генеруватися усередині системи, так і викликатися зовнішніми факторами. Якщо перше достатньо обґрунтовано ще в рамках матеріалістичної діалектики, то друге потребує логічного обґрунтування. По-перше, будь-яка зміна функції, що вироблена середовищем, викликає зміну механізму функціонування системи (за визначенням понять “функція” і “функціонування”), а це призводить до зміни структури системи і зв’язків, яке може відбуватися як у напрямі прогресу, так і в напрямку регресу. По-друге, з ускладненням функції в межах старої будови відбувається диференціація, яка в майбутньому може викликати відокремлення нової частини, тобто розвиток системи. Саме те, що функція визначає структуру, функціонування та розвиток системи, дає підставу говорити про неї як про головного системоутворюючого фактора [5, с. 16].

І. Дудник розглядає також в якості системоутворюючого фактора мету системи. Але зазначений підхід він використовує тільки до соціальних, штучно створених систем. У таких системах розвиток виявляється, наприклад, через збільшення надійності, поліпшення показників стійкості, перебудову системи в інтересах зменшення витрат ресурсів. Цілеспрямовано створюючи систему, суб’єкт має закласти в неї бажану концепцію розвитку подій в потрібному

напрямі. Тоді в процесі власної еволюції, раціонально витрачаючи наявні ресурси, система буде прагнути досягти поставленої мети. Тут власне йде мова про управління як певний примусовий вплив на систему, який покликаний скоригувати природний рух, що визначений вихідними умовами, енергетичним станом і процесами обміну системи із середовищем. Нагороною за таке “насильство” над системою буде досягнення мети. Визначення мети та вибір засобів її досягнення становлять сенс вивчення систем. Існування теорії систем виправдане можливістю на основі використання цієї теорії досягати бажаного стану системи [4, с. 26].

Принцип системного підходу при розробці механізму забезпечення стійкості розвитку такої складної соціальної системи, якою є регіональне системне утворення, дає можливість урахувати інтереси і характер розвитку основних внутрішніх елементів системи, до яких в агрегованому вигляді можна віднести соціальні процеси, соціальні суб’єкти і соціальні відносини.

У соціології існує кілька методів визначення принципів сталого функціонування суспільства. Один з таких методів – виділення в суспільстві важливих, значущих підсистем, що несуть самостійне функціональне навантаження, і встановлення між ними стабілізуючої залежності. У результаті “укрупнюється” ракурс дослідження, відбувається відволікання від дрібніших компонентів, що дозволяє звести аналіз стійкості і мінливості суспільства до проблеми залежності, взаємовпливу не безлічі елементів, а тільки кількох підсистем.

А. Ефендієв наводить приклад двох підходів до визначення провідної підсистеми у складних соціальних системах. Так, К. Маркс виділяв як базисну економічну підсистему, що складається, у свою чергу, з двох блоків: продуктивних сил і виробничих відносин, а також надбудовну підсистему – політичну. Потім французький соціолог Р. Арон, виділить провідною підсистемою політику [9, с. 513–514].

О. Матрякова наголошує, що для сталого розвитку соціальної системи необхідно розглядати механізм взаємодії політики та економіки як чинників, які впливають на соціум у синтезі, з тим ступенем превалювання, який необхідний у конкретній ситуації [8, с. 440].

Таким чином, компонентну структуру регіонального системного утворення можна представити у вигляді пов’язаних між собою управлінської, економічної, соціальної та екологічної підсистем. Виходячи з вищенаведеного, кожна з підсистем має власну функцію та мету. Для економічної підсистеми функцією є досягнення якнайвищого рівня добробуту мешканців регіону, а метою – забезпечення темпів щорічного економічного зростання протягом певного періоду. Для соціальної підсистеми функцією можна вважати створення умов для формування в регіоні безпечного соціального середовища для людей, метою – утвердження дійових механізмів соціального життєзабезпечення людини. Функцією екологічної підсистеми є формування екологічно безпечного

природного середовища для життя і здоров'я населення регіону, впровадження екологічно збалансованої системи природокористування та збереження природних регіональних екосистем. Мета цієї підсистеми полягає в поліпшенні екологічної ситуації в регіоні та підвищення рівня екологічної безпеки, досягнення безпечного для здоров'я людини стану навколишнього природного середовища. В якості функції управлінської підсистеми можна запропонувати постійне забезпечення існування регіонів в їх оптимальному стані розвитку. Мета підсистеми буде полягати в узгодженні цілей регіонального розвитку та ресурсів, необхідних для їх досягнення.

М. Месарович стверджує, що для успішної роботи багаторівневої системи суттєво, щоб цілі (завдання) її підсистем були узгоджені між собою. На думку автора, якщо має бути досягнута глобальна мета, то цього можна досягти тільки через дії нижчерозташованих вирішальних елементів. Завдання, які вирішуються на різних рівнях, повинні бути координовані щодо поставленого глобального завдання.

Глобальне завдання, як правило, лежить поза сферою діяльності багаторівневої системи, жоден з вирішальних елементів усередині ієрархії не наділений спеціальними повноваженнями вирішувати глобальне завдання і тим самим переслідувати спільну (глобальну) мету, хоча завдання визначено в термінах всього процесу.

Для сумісності розв'язуваних завдань, а тим самим і цілей багаторівневої системи, координація завдань, що вирішуються елементами та підсистемами, повинна бути відповідним чином пов'язана із глобальним завданням. Якщо виконується зазначена умова, то цілі та завдання, які виконуються системою, можна вважати сумісними [7, с. 121–123].

Отже, можна зазначити, що підсистема управління має властивості, що дозволяють їй агрегувати не тільки елементи підсистем регіонального системного утворення, а й зовнішнього середовища, стримувати негативні впливи, запускаючи механізми самоорганізації, і певною мірою задавати напрямок розвитку.

Наведене дозволяє зробити припущення, що системоутворюючою функцією регіонального системного утворення можна вважати забезпечення соціального порядку і життєдіяльності регіональної спільноти шляхом додержання принципів сталого соціально-економічного розвитку. Виходячи з цього, провідною підсистемою в регіональному системному утворенні є саме управлінська підсистема. Політику комплексного регіонального розвитку, що представляє собою інструменталізацію функцій управління, можна віднести як до ендогенного фактору регіонального системного утворення, так і до елемента середовища, що поєднує нормативно-правове поле формування і реалізації цієї політики та дії центральних органів виконавчої влади. У цьому середовищі регіональні системні утворення є підсистемами системи, якою є держава. Водночас, зважаючи на значимість держави для розвитку регіональних

системних утворень, слід урахувати і його здатність до дезінтеграції елементів зазначених систем. Це обумовлено виникненням протиріччя між цілями об'єкта управління (регіон) і цілями суб'єкта управління (держава), якщо державна регіональна політика є науково не обґрунтованою, “стихийною”, не забезпеченою інституційно та ресурсно. Блокування цих деструктивних властивостей мають бути забезпечені при дотриманні “постулату сумісності” [7, с. 121] цілей керованої, керуючої підсистем і системи в цілому. Саме управлінська підсистема в регіональному системному утворенні і покликана сприяти забезпеченню виконання цього завдання. Отже, формування та реалізація політики комплексного розвитку регіону має бути забезпечено на основі системного підходу сумісності та синергетичності цілей державної регіональної політики та цілей, які виробляються управлінською підсистемою у регіональному системному утворенні.

Література:

1. *Блауберг И. В.* Становление и сущность системного подхода / И. В. Блауберг, Э. Г. Юдин. – М. : Наука, 1973. – 268 с.
2. *Гальчинський А. С.* Методологія складних систем / А. С. Гальчинський // Економіка України. – 2007. – № 8. – С. 4–18.
3. *Добкин В. М.* Системный анализ в управлении / В. М. Добкин. – М. : Химия, 1984. – 224 с.
4. *Дудник І. М.* Вступ до загальної теорії систем : навч. посіб. / І. М. Дуднік. – К. : Кондор, 2009. – 206 с.
5. *Ерохина Е. А.* Теория экономического развития: системно-синергетический подход / Е. А. Ерохина. – Томск : Изд-во ТГУ, 1999. – 160 с.
6. *Кори́ков А. М.* Основы системного анализа и теории систем / А. М. Кори́ков, Е. Н. Сафьянова ; под ред. Ф. П. Тарасенко. – Томск : Изд-во Томск. ун-та, 1989. – 208 с.
7. *Месарович М.* Теория иерархических многоуровневых систем / М. Месарович, Д. Мако, И. Такахара. – М. : МИР, 1973. – 344 с.
8. Механізми управління розвитком соціально – економічних систем : монографія / за заг. ред. О. В. Мартякової. – Донецьк : ДВНЗ ДонНГУ, 2010. – 688 с.
9. *Общая социология : учебное пособие* / под общ. ред. проф. А. Г. Эфендиева. – М. : ИНФРА – М, 2000. – 654 с.
10. *Садовский В. Н.* Основания общей теории систем / В. Н. Садовский. – М. : Наука, 1973. – 278 с.
11. *Хомяков П. М.* Системный анализ : экспресс – курс лекций / П. М. Хомяков. – М. : Изд-во ЛКИ, 2008. – 216 с.
12. *Черняк Ю. И.* Системный анализ в управлении экономикой / Ю. И. Черняк. – М. : Экономника, 1975. – 191 с.

О. І. ОВЧАРЕНКО

ЗАСТОСУВАННЯ ЛОГІКО-СТРУКТУРНОГО ПІДХОДУ В ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВЛАДИ

Розглянуто характеристичні особливості нового публічного менеджменту, надано відмінні риси і етапи логіко-структурного підходу, проаналізовано використання логіко-структурного підходу в діяльності органів влади.

Ключові слова: логіко-структурний підхід, новий публічний менеджмент, проектно орієнтоване державне управління.

The characteristic features of the new public management are analyzed; the distinctive features and stages of logical framework approach are given; the use of the logical framework approach in the work of government bodies is analyzed.

Key words: logical framework approach, new public management, project-oriented public administration.

В основі проектно орієнтованого управління лежить розуміння діяльності організації як такої, що складається не з функцій, а з низки взаємопов'язаних проектів, спрямованих на досягнення загальної мети організації. Упровадження принципів проектно орієнтованого управління в діяльність різного роду організацій отримало суттєве розповсюдження в 1980-і рр. та особливо в 1990-і рр. Причому, якщо спочатку дані принципи знайшли впровадження в організаціях приватного сектора, то згодом вони стали упроваджуватися і в органах влади, що було пов'язано з реалізацією нових моделей державного управління, які отримали узагальнюючу назву “новий публічний менеджмент”.

Дослідження щодо використання проектно орієнтованого управління в органах влади викладено в роботах таких учених, як В. Дзюндзюк, М. Лисичко, А. Ліпенцев, А. Черемис.

Мета статті – проаналізувати логіко-структурний підхід як один з проектних підходів, що використовуються в діяльності органів влади.

Підвищення ефективності діяльності публічних організацій у цілому безпосередньо зв'язано з пошуком і запровадженням нових форм державного управління, переходом до нових моделей. І дійсно, характерною рисою змін, що відбуваються в багатьох країнах останні двадцять років у галузі державного управління, є те, що його стала, ієрархічна форма, котра переважала протягом більшої частини ХХ ст., замінюється гнучкими, ринково орієнтованими формами. Причому, це не просто перехід до нового стилю управління, а зміна ролі владних структур у суспільстві і їхніх відносин з громадянами. Традиційне державне

управління дискредитувало себе і теоретично, і практично, тому на зміну йому приходять нова парадигма.

Ця нова парадигма суперечить деяким основам, котрі раніше для державного управління вважалися фундаментальними і незмінними. По-перше, це стосується віри в те, що публічні організації повинні організовуватися відповідно до бюрократичних принципів, що їх найбільш повно і точно було описано М. Вебером [2]. Вважалося, що саме вони і тільки вони здатні забезпечити найкраще управління організаціями, у першу чергу, публічними.

По-друге, визнання того, що, будучи утягнутими у процес реалізації політики, публічні організації стають прямими постачальниками послуг населенню за допомогою бюрократичного механізму.

По-третє, думки щодо необхідності поділу політичної й адміністративної діяльності адміністрації повинні бути інструментами, що виконують інструкції, у той час як визначення політики і стратегій є прерогативою політичних лідерів, і це створює систему підзвітності.

По-четверте, стосується погляду на державне управління як на особливу форму адміністрування, що вимагає наявності професійної бюрократії, яка б мала певні гарантії зайнятості “на все життя”, можливість і здатність служити однаково будь-якому політичному лідеру.

На сучасному етапі виявилось, що всі ці принципи, які здавалися істинами, вже не є адекватними реаліям, хоча не обійшлося без тривалої й активної дискусії. Виявилось, що бюрократія – це не єдиний шлях забезпечення діяльності публічних організацій. У приватному секторі розробляються гнучкі системи менеджменту, що з часом адаптуються для організацій публічного сектора. Публічні організації не завжди повинні діяти прямо, вони також можуть діяти опосередковано, за допомогою субсидій, контрактів або через різні регуляторні механізми. Неможливе також повне розмежування політичної й адміністративної діяльності, оскільки вони тісно переплетені, і те, що в основі кращої системи підзвітності лежать суспільні вимоги. Переглядається і саме поняття “державне управління”, що спричиняє перехід від адміністрування до менеджменту, поступово йде відмовлення від формування і підтримки “довічної бюрократії”.

Усе це призвело до того, що в 1990-х рр. у багатьох країнах почала впроваджуватися принципово нова модель державного управління [3], яка мала кілька варіантів, що дещо розрізняються між собою, але мають однакову суть: “публічний менеджеризм”, “новий публічний менеджмент”, “ринкове державне управління”, “пост-бюрократична парадигма”, “підприємницький уряд”.

Хоча назви використовуються різні, сутність залишається незмінною, оскільки, по суті, всі згадані варіанти нової моделі державного управління наголошують на переході від традиційної бюрократії до форм, орієнтованих на споживача, ринок і власних співробітників, на переході від адміністрування до менеджменту.

Незважаючи на те, що новий публічний менеджмент є поняттям дещо узагальнюючим, можна виділити сім його основних характеристичних особливостей:

1. Поява професійного менеджменту в публічному секторі. Це означає, що керівникам надають можливість управляти самостійно, не дотримуватися лише чужих вказівок і інструкцій, а приймати власні рішення в рамках своїх повноважень, перетворюючи їх тим самим з адміністраторів у менеджерів. Публічні менеджери вже не є просто реалізаторами політики і стратегії, вироблених іншими, а мають можливість безпосередньо брати участь у їхньому формуванні. Однак поряд зі збільшенням самостійності збільшується і персональна відповідальність керівників за результати діяльності, внаслідок чого відбуваються відмова від принципу довічної зайнятості державних службовців, принципу анонімності в діяльності публічних організацій і перехід переважно на контрактну систему наймання співробітників.

2. Зміщення акцентів з процедур на результати, приділення більшої уваги контролю над кінцевим результатом. У традиційній моделі державного управління основна увага приділялася дотриманню встановлених процедур у діяльності організації і вхідним ресурсам, що надходять в організацію, а не кінцевим результатам. Це породжувало, з одного боку, рутинність діяльності і нездатність швидко й адекватно реагувати на зміни, що відбуваються, а з іншого – таку практику, коли організації будь-яким чином витрачали кошти, що надійшли, для того, щоб в наступному році не одержати меншого бюджету, не замислюючись, виправдані подібні витрати чи ні, до якого кінцевого результату вони можуть привести. Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій саме на результати, не в останню чергу пов'язане зі з'явленням професійного менеджменту, дозволило оптимізувати розподіл ресурсів з погляду на досягнення поставлених завдань, перейти до довгострокового планування і стратегічного менеджменту.

3. Наявність ясних стандартів та індикаторів ефективності. Зміщення акцентів у діяльності публічних організацій на результати і впровадження стратегічних підходів потребує від організацій ясного визначення своєї місії, цілей і завдань. Для того щоб відслідковувати й оцінювати рух організації до їхнього досягнення, оцінювати кінцеві результати діяльності, необхідні ясні і зрозумілі індикатори ефективності, що відбивають певні стандарти. У новому публічному менеджменті вимірювання ефективності є обов'язковим і невід'ємним аспектом організаційної діяльності, хоча і визнається, що здійснювати таке вимірювання значно складніше, ніж у приватному секторі.

4. Тенденція до дезагрегування організаційних одиниць у публічному секторі. Дана тенденція виникла багато в чому як наслідок того, що в новому публічному менеджменті діяльність організацій сфокусована навколо задач, а не функцій, навколо кінцевих результатів, а не процедур. Це вимагає певних змін у самих організаціях як якісних, так і кількісних. До другого типу змін саме й належить дезагрегування, основна мета якого – зробити організації (чи підрозділи) більш гнучкими і, деякою мірою, більш керованими, що дозволяє підвищити їхню адаптивність, реактивність і ефективність.

5. Упровадження елементів конкуренції в публічному секторі. Звичайно, існування “повноцінної” конкуренції в публічному секторі не уявляється можливим внаслідок специфіки послуг, що надаються публічними організаціями. Проте деякі елементи конкуренції, а саме зовнішні підряди і тендерні процедури, широко й успішно використовуються в новому публічному менеджменті, що дозволяє як підвищити якість послуг, так і знизити витрати на їхнє забезпечення.

6. Широке запозичення й адаптація управлінських практик приватного сектора. Даний пункт пояснень не потребує, однак слід зазначити, що новий публічний менеджмент підійшов досить обережно і виважено до запозичення практик із приватного сектора, з урахуванням специфіки публічного сектора і відмінностей між цими двома секторами.

7. Акцентування на більшій дисципліні й ощадливості у використанні ресурсів. Дана риса нового публічного менеджменту з’явилася як закономірний наслідок оцінки ефективності діяльності публічних організацій, яка раніше була відсутня, перенесенню уваги з процедур на кінцеві результати і підвищення особистої відповідальності керівників.

Новий публічний менеджмент, як видно з його особливостей, знаменує собою відмовлення від бюрократичних принципів організації діяльності публічних організацій, впровадження нових принципів, у тому числі й проектно орієнтованих.

У зв’язку з упровадженням принципів проектно орієнтованого управління в діяльність органів влади виникає закономірне питання: який з проектних підходів найкращим чином підходить до специфіки даних організацій, оскільки їх існує декілька. На наш погляд, якнайкращим тут є логіко-структурний підхід (ЛСП), який показав свою ефективність у різноманітних проектах, здійснюваних багатьма міжнародними, урядовими і некомерційними організаціями. Наприклад, ЛСП є офіційною методологією управління проектами в таких організаціях, як Всесвітній банк, ЮНІСЕФ, ЮСЕЙД, ТАСІС тощо.

Даний підхід є цілісною методологією, містить основні широко відомі методи і ефективно їх доповнює низкою найважливіших аспектів управління проектами, зокрема, надаючи особливу увагу таким аспектам:

- чітке визначення мети і змісту проекту на основі всебічного аналізу вирішуваних проблем, урахування основних умов реалізації, інтересів залучених сторін, а також ризиків і гіпотез, закладених в проєкті;

- ухвалення чітко виражених, кількісно і якісно вимірюваних показників успішності реалізації і завершення проекту (програми);

- чітке однозначне визначення того, за що повинен відповідати керівник, члени групи управління й інші учасники в процесі досягнення поставлених завдань і чому;

- виділення ключових елементів проекту і визначення їх взаємозв’язку, так щоб це сприяло полегшенню аналізу, реалізації і оцінки;

- перенесення уваги при оцінці проекту з питання “хто є винуватим?” на питання “який найреалістичніший курс подальшої роботи?” [4].

ЛСП включає такі основні етапи [5]:

- аналіз зацікавлених сторін;
- аналіз проблем;
- аналіз цілей;
- формулювання основних припущень і чинників ризику;
- визначення показників прогресу реалізації і ступеня досягнення мети проекту;
- складання логіко-структурної схеми проекту;
- подальша розробка проекту;
- розробка системи управління проектом;
- моніторинг, звітність, оцінка проекту.

Розглянемо дані етапи докладніше.

1. Аналіз зацікавлених сторін. Він включає ідентифікацію окремих осіб, груп, організацій, інтересів яких проект може торкнутися, визначення їх основних ключових проблем, зіткнення інтересів, обмежень і можливостей. Завдання даного етапу розв'язуються шляхом вивчення наявних матеріалів, проведення спеціальних досліджень, контактів і обговорень із зацікавленими сторонами. Для проведення аналізу участі кожної із зацікавлених у проекті організацій може робитися інституційна оцінка, інструментом якої є SWOT-аналіз.

2. Аналіз проблем. На цьому етапі здійснюється формулювання проблем, визначення їх причинно-наслідкових зв'язків і побудова дерева проблем. Дерево проблем є простим ієрархічним розташуванням проблем. Для його побудови важливо привернути основні зацікавлені сторони. Із задалегідь сформульованих проблем кожному учаснику аналізу пропонується вибрати одну як центральну, тобто таку проблему, яку він вважає центром всієї проблематичної ситуації, і представити свої пропозиції у письмовій формі.

Зрозуміло, що у своєму первинному виборі центральної проблеми кожна із зацікавлених сторін керуватиметься своїм власним інтересом у проекті і своїми власними проблемами. Тому обговорення всього спектру центральних проблем слід вести до тих пір, поки учасниками зустрічі не буде досягнуто угоду по одній центральній проблемі. Вона буде початковим пунктом побудови дерева проблем.

3. Аналіз цілей. Виходячи з побудованого дерева проблем, будується дерево цілей проекту, досягнення яких дозволить розв'язати виявлені проблеми. При цьому виділяють такі рівні:

- загальна мета – мета проекту (програми) більш високого рівня, внесок в який даний проект призначений внести;
- мета (цілі) проекту – внесок проекту в досягнення загальної мети шляхом використання результатів проекту;
- результати проекту – ті значущі вихідні продукти, які отримають користувачі проекту по його завершенні;
- дії, необхідні для перетворення ресурсів на результати проекту.

При цьому важливо чітко розмежувати мету, результати і дії та відповідно визначити сфери відповідальності, зокрема, керівників проекту. При їх

визначенні виходять з їхньої керованості з боку керівника(-ів) проекту, що у свою чергу залежить від припущень, закладених в проект і властивих йому ризиків. Керівник(и) проекту несе відповідальність за ефективне використання ресурсів і досягнення результатів і не може нести пряму відповідальність, наприклад за використання послуг, що надаються проектом. Але він може здійснювати протягом певного періоду моніторинг пов'язаних з цим ризиків і припущень, і тоді має сенс включити необхідність вказаного моніторингу у формулювання результатів проекту. Дії та необхідні ресурси при проведенні ЛСП визначаються укрупнено, у вигляді основних компонентів проекту та груп ресурсів, а їхня деталізація проводиться при подальшій розробці проекту.

Після аналізу цілей проект повинен бути готовим для проведення детального планування, внаслідок чого може знаходитись уточнення прийнятих раніше формулювань цілей, результатів і дій.

4. Формулювання основних припущень і чинників ризику. Для успішної реалізації проекту і оцінки його результатів важливо чітко сформулювати основні припущення і чинники ризику, невіддатливі контролю з боку керівництва проекту і такі, що можуть мати серйозний негативний вплив на виконання проекту. Аналіз і розробка відповідних заходів протидії здійснюється відомими методами аналізу ризиків [1].

5. Визначення показників прогресу реалізації і ступеня досягнення мети проекту. Для ефективного управління ходом реалізації проекту і оцінки ступеня досягнення його мети необхідно визначити відповідні показники, способи і джерела інформації для їх вимірювання. До показників висувається вимога віддзеркалення в них таких характеристик, як якість, кількість і час. Слід стежити за тим, щоб відібрані показники були пов'язані з конкретною метою, щоб вони дійсно свідчили, досягнута мета чи ні.

6. Складання логіко-структурної схеми проекту. На основі результатів, отриманих на попередніх етапах, складають логіко-структурну схему проекту. Логіко-структурна схема проекту дозволяє дати коротке і легко зрозуміле представлення складних проектів, їхніх цілей, основних компонентів і зв'язків між ними, необхідних ресурсів, важливих для успіху проекту припущень і ризиків, а також визначення сфери відповідальності керівників проекту. Дана схема є основою для подальшої розробки проекту.

7. Подальша розробка проекту. Після складання логіко-структурної схеми можна приступати до подальшої розробки проекту, яка буде деталізацією рішень, прийнятих при розробці даної схеми. Тут вирішуються традиційні питання планування проектів, такі як складання графіків робіт, визначення необхідних ресурсів, розробка бюджетів, визначення характеристик ефективності проекту (економічної, соціальної тощо), визначення джерел і способів фінансування, проектування організаційних схем управління, розробляються плани закупівель, вибираються способи управління ризиками тощо.

При вирішенні цих питань користуються добре відомими в практиці такими методами і підходами, як складання різних за глибиною агрегації структур необхідних робіт, календарне планування, методи розробки бюджетів, визначення ефективності проєктів, методи управління ризиками тощо. При цьому обсяг і детальність розробки визначаються характером і масштабом проєкту, а також регламентуючими документами по розробці проєктів, прийнятими в тій чи іншій організації.

8. Розробка системи управління проєктом. Система управління проєктом формується на ранніх фазах життєвого циклу проєкту і багато в чому визначається його предметною сферою, масштабом, складом учасників, оточенням. Для крупних і середніх проєктів є характерною багаторівневість системи управління з розподілом на стратегічне і оперативне управління. При цьому стратегічне управління зазвичай здійснюється вищими рівнями відомчого, корпоративного управління або спеціально створеними Координаційними радами, особливо, у разі складних проєктів з великою кількістю учасників. Оперативне управління здійснюється групою управління проєктом.

9. Моніторинг, звітність, оцінка проєкту. Моніторингу проєкту надається особлива увага, і він здійснюється на всіх рівнях управління проєктом. Особливо жорсткому контролю піддаються процеси закупівель і витрачання коштів і відповідність поточної ситуації запланованим цілям проєкту.

При побудові системи моніторингу виходять з цілей проєкту, структури робіт, визначених у логіко-структурній системі показників досягнення цілей, показників виконання конкретних заходів щодо усунення раніше виявлених проблем тощо. Періодичність контролю і звітності залежить від рівня управління, стану проєкту, його характеру і для різних проєктів може варіюватися від одного разу на тиждень до одного разу на рік. Використовуються різні форми звітності, що містять основні фінансові і фізичні показники, визначені в логіко-структурній схемі, графіках робіт та витрачання коштів. Окрім цього регулярно проводяться огляди ходу виконання проєкту шляхом сумісного обговорення основними зацікавленими сторонами стану справ, оцінки стану реалізації проєкту і вироблення планів подальших дій.

Заходи з регулювання ходу проєкту можуть бути різними, починаючи зі спільних заходів щодо розв'язання виниклих проблем, закінчуючи зміною цілей проєкту (реструктуризація проєкту) або його передчасним закриттям у разі недоцільності подальшого продовження.

Одним із засобів контролю над підготовкою і реалізацією проєкту є регулярне проведення оцінок проєкту, зазвичай, після кінця підготовки, в середині та після завершення. Основною метою при цьому є визначення відповідності стану проєкту його цілям. По закінченню підготовки проєкту незалежна оцінка допомагає визначити обґрунтованість цілей проєкту і відповідність рівня розробки обраним цілям. Проміжні оцінки дають можливість визначити, чи зберігається актуальність цілей проєкту і чи відповідає стан проєкту цим цілям. Після закінчення проєкту в ході оцінки визначається ступінь досягнення мети, основні проблеми реалізації, аналізуються основні причини цих проблем, формулюються рекомендації для майбутніх проєктів близького характеру.

Логіко-структурний підхід може бути успішно застосованим до будь-якого виду проектів. Але, як показує практика, особливо добре він зарекомендував себе у здійсненні проектів, пов'язаних з підвищенням ефективності діяльності органів державного управління, різних державних структур та інших некомерційних організацій, де в основному реалізуються соціальні або організаційні проекти. Більш поглибленого вивчення вимагають ситуації, коли використання логіко-структурного підходу є найбільш ефективним порівняно із іншими проектними підходами.

Література:

1. Адміністративні послуги місцевих органів державної виконавчої влади : монографія / А. О. Черемис, М. Д. Лисичко, А. В. Ліпенцев [та ін.] ; за заг. ред. А. О. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2004. – 152 с.
2. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс, 2000. – 808 с.
3. Дзюндзюк В. Б. Новий публічний менеджмент / В. Б. Дзюндзюк // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”. – 2003. – № 1. – С. 76–81.
4. Планирование, Мониторинг, Отчетность. Комплект проектной документации. – М. : Представительство ЮНИСЕФ в РФ, 2004. – 277 с.
5. LFA – a flexible tool for participatory development. – Danida (Danish Agency for International Development Cooperation), February, 1996. – 307 p.

Надійшла до редколегії 15.09.2014 р.

УДК 354: 32.019.51

М. Л. ПАХНІН

**ПРИНЦИПИ, ЗАВДАННЯ ТА ІНСТРУМЕНТИ ДЕРЖАВНОЇ
ІНФОРМАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ В СУЧАСНИХ УМОВАХ**

Розглянуто особливості державної інформаційної політики в сучасних умовах. Виділено головні стратегічні завдання щодо розвитку інформаційної сфери в Україні, визначено напрями діяльності органів державної влади щодо встановлення існуючих і виявлення потенційних інформаційних загроз, запропоновано заходи щодо їх попередження.

Ключові слова: держава, інформація, інформаційна політика, інформаційні потреби, інформаційні ресурси, інформаційна інфраструктура, інформаційні загрози, інформаційно-психологічна безпека.

Features of state information policy in the present context have been elucidated. The key strategic objectives of information sector development in

Ukraine are highlighted; the areas of public authorities' activity as to identification of both actual and potential information threats are determined, and measures to prevent them are proposed.

Key words: state, information, information policy, information needs, information resources, information infrastructure, information threats, information and psychological security.

Українське суспільство та держава в сучасних умовах вкрай потребує цілеспрямованої інформаційної політики, яка б, з одного боку, забезпечувала потреби кожної людини в інформації, надаючи їй усебічний і гармонійний розвиток, а з іншого – слугувала б ефективним інструментом захисту національної безпеки та територіальної цілісності України. Розробка та впровадження такої інформаційної політики повинні стати першочерговим завданням діяльності центральних органів влади та виступати невід'ємною складовою стратегії соціально-економічного розвитку та програми соціально-економічних реформ в Україні.

Питанню визначення засад та особливостей реалізації державної інформаційної політики присвячено праці цілої низки таких українських дослідників як О. Голобуцький, Г. Головка, В. Дзюндзюк, С. Зуєв, Н. Корніловська, О. Крюков, Ю. Машкаров, Д. Мельник, О. Мостовенко, О. Орлов, В. Стеклов, В. Степанов, О. Орлов, В. Тронь, О. Шевчук, С. Чукут та ін. Між тим, зазначені дослідження висвітлювали завдання держави в стабільній зовнішньо- та внутрішньополітичній ситуації. У той же час нинішні умови фактичної інформаційної війни проти України вимагають пошуку нових засобів державного регулювання інформаційної сфери.

Мета статті – визначити головні принципи, завдання та інструменти державної інформаційної політики на сучасному етапі розвитку української держави і суспільства.

Узагальнюючи останні доробки українських вчених, можна стверджувати, що державна інформаційна політика – це легалізований, контролюючий та організуючий процес впливу органів державної влади на інформаційну сферу, використовуючи різноманітні механізми, засоби та інструменти [2; 4].

Таким чином, об'єктом державної інформаційної політики як галузі наукового знання (у найширшому сенсі) є інформаційна сфера життя суспільства – “сукупність інформації, інформаційної інфраструктури, суб'єктів, що здійснюють збір, формування, поширення і використання інформації, а також система регулювання соціальних відносин, що виникають при цьому” [6, с. 59].

Як об'єкт державної політики інформаційна сфера виконує декілька функцій.

1. Інтегруюча – у рамках цієї функції інформаційний сфера об'єднує в єдине просторово-комунікативне і соціокультурне середовище різні види людської діяльності і суб'єктів, що займаються ними, у тому числі як окремих людей, так і цілі регіони.

2. Комунікативна – інформаційна сфера створює особливе середовище інтерактивної і мобільної комунікації різних суб'єктів діяльності, в рамках якої вони здійснюють інформаційний обмін.

3. Актуалізуюча – саме в інформаційному просторі здійснюється актуалізація інтересів різних суб'єктів діяльності за допомогою реалізації ними інформаційної політики.

4. Соціальна – інформаційна сфера трансформує склад суспільства і змінює характер і зміст соціально-політичних (громадських) відносин в усіх сферах – політиці, культурі, науці, релігії і інших.

Виходячи з функцій інформаційної сфери та політики європейської інтеграції України, державна інформаційна політика повинна спиратися на такі базові принципи:

– відкритості – всі основні заходи інформаційної політики повинні відкрито обговорюватися суспільством;

– рівності інтересів – політика в рівній мірі враховує інтереси всіх учасників інформаційної діяльності незалежно від їх положення в суспільстві і форми власності (єдині для всіх “правила гри”);

– системності – під час реалізації прийнятих рішень щодо зміни стану одного з об'єктів регулювання повинні враховуватися його наслідки для стану інших і всіх в сукупності;

– пріоритетності вітчизняного виробника – при рівних умовах пріоритет віддається конкурентного вітчизняному виробнику інформаційно-комунікаційних засобів, продуктів і послуг;

– соціальної орієнтації – основні заходи державної інформаційної політики повинні бути спрямовані на забезпечення соціальних інтересів громадян України;

– патріотизму – всі заходи щодо розвитку інформаційної сфери мають реалізовуватися на основі захисту національних інтересів;

– пріоритетності права – розвиток і застосування правового регулювання має пріоритет перед будь-якими формами вирішення проблем інформаційної сфери.

При цьому дослідники погоджуються, що державна інформаційна політика реалізується за допомогою фінансових та нефінансових інструментів [1]. До фінансових інструментів відноситься: пряма державна підтримка суб'єктів інформаційної сфери; надання податкових, митних та інших пільг; бюджетні дотації тощо.

Нефінансові інструменти включають: власну інформаційну діяльність держави; розвиток усіх видів державних засобів масової інформації; удосконалення законодавства в інформаційній сфері, що регулює діяльність недержавних суб'єктів; діяльність щодо розвитку інформаційної інфраструктури; діяльність щодо налагодження співпраці з різними суб'єктами інформаційної сфери.

Звернемо увагу, що успішний розвиток будь-якої країни в умовах інформаційного суспільства вимагає переосмислення, а в окремих випадках і розробки нових механізмів регулювання відносин, що виникають між

громадянами, їх об'єднаннями та державою в інформаційній сфері. Усі суб'єкти інформаційних відносин повинні усвідомлювати і виконувати свою роль у цьому процесі. Між тим саме держава призначена активно впливати на якісну сторону відносин в інформаційній сфері, залучаючи до співпраці політиків, науковців, практиків, громадськість. Результатом такої співпраці має стати, по-перше, визначення ключових стратегічних завдань щодо розвитку інформаційної сфери та заходів щодо їх реалізації. По-друге, встановлення існуючих та потенційних інформаційних загроз та заходів щодо їх попередження.

Зміст завдань державної інформаційної політики впливає з нових політичних і соціально-економічних умов розвитку країни і накопиченого досвіду реалізації окремих заходів державної політики в галузі створення, поширення і використання інформації та досвіду реалізації інформаційної політики в розвинених державах.

Вивчення кращого світового досвіду та необхідність інтеграції України в європейський інформаційний простір дозволили визначити такі головні *стратегічні завдання державної інформаційної політики щодо розвитку інформаційної сфери*:

- 1) адаптація українського законодавства до європейських стандартів;
- 2) розвиток інформаційних, телекомунікаційних технологій;
- 3) ефективне формування і використання національних інформаційних ресурсів, зокрема завдяки модернізації інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури та забезпечення широкого, вільного доступу до неї;
- 4) забезпечення потреб громадян в інформації, зокрема через створення умов для розвитку незалежних засобів масової інформації.

Далі розглянемо ці завдання детальніше.

1. Адаптація українського законодавства в інформаційній сфері до європейських стандартів. Ураховуючи прагнення України до вступу в Європейський Союз, вкрай своєчасним є формування нового системного погляду на проблему державного управління інформаційною сферою відповідно до стандартів, принципів і норм, що вироблені європейською спільнотою, з урахуванням особливостей розбудови української держави.

2. Розвиток інформаційних, телекомунікаційних технологій. Сучасні умови потребують коригування державного управління інформаційною сферою, передусім, процесу реалізації цієї політики в її пріоритетних і стратегічних напрямках, до яких можна віднести інформатизацію. Основним засобом, що забезпечує функціонування інфраструктури і взаємодію суб'єктів інформаційно-телекомунікаційного простору є інформаційні та телекомунікаційні технології, що забезпечують створення інформації, її поширення і використання. Саме тому створення умов для розвитку сфери інформаційно-комунікаційних технологій є вкрай важливим для забезпечення конкурентоспроможності української держави та національної економіки на світовому ринку.

3. Ефективне формування і використання національних інформаційних ресурсів передбачає:

- створення ефективної системи обліку інформаційних ресурсів;
- розробку і реалізацію системи управління державними інформаційними ресурсами по окремих категоріях;
- розділення повноважень по володінню і розпорядженню державними інформаційними ресурсами між центральними та місцевими органами виконавчої влади, і органами місцевого самоврядування;
- розробку і реалізацію організаційних заходів з координації діяльності у сфері формування і використання державних інформаційних ресурсів;
- розробку і реалізацію фінансово-економічних методів регулювання діяльності по формуванню і використанню інформаційних ресурсів;
- створення державної системи моніторингу стану інформаційних ресурсів;
- розробку і реалізацію державних, регіональних і міжгалузевих програм, спрямованих на формування і використання різних категорій інформаційних ресурсів, у тому числі науково-технічної інформації.

4. Забезпечення потреб громадян в інформації. Перехід до інформаційного суспільства нерозривно пов'язаний з подальшою демократизацією політичного і громадського життя. У контексті інформаційної політики це означає визнання презумпції відкритості інформації для громадян і захист їх інформаційних прав. Це означає також орієнтацію головних технологічних компонентів інформаційного середовища (системи формування, поширення і використання інформаційних ресурсів, інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури і інформаційних технологій) на забезпечення вільного обігу інформації, втілення в життя конституційного права на вільний пошук, отримання, виробництво і поширення інформації.

Активний розвиток інформаційного суспільства породжує величезну потребу громадян в інформації. Необхідність задоволення цієї потреби і обумовлює особливу роль засобів масової інформації (ЗМІ) в житті суспільства. При цьому повною мірою проявляються такі властивості ЗМІ як масовість, періодичність, використання постійно поповнюваних інформаційних ресурсів, виконання ЗМІ функцій первинних джерел інформації, застосування сучасних інформаційних технологій і засобів телекомунікацій [3]. ЗМІ є дієвим каналом інформування суспільства про діяльність влади і інформування влади і суспільства про життя суспільства і його реакції на дію влади. Ці особливості роблять ЗМІ найважливішим соціальним інститутом і необхідним об'єктом державної інформаційної політики. Сучасні ЗМІ не лише оперативно представляють світові події, але значною мірою займаються аналізом інформації, її попередньою фільтрацією та цілеспрямованим відбором.

Саме тому належний розвиток ЗМІ може бути забезпечений тільки в рамках державної інформаційної політики, орієнтованої на демократичний розвиток українського суспільства і держави. Основними напрямками державної інформаційної політики, що реалізують вказаний шлях розвитку, мають бути:

– недопущення підпорядкування ЗМІ кон'юнктурним інтересам влади і бізнесу (унеможливлення прямого тиску, передачі засобам масової інформації неповної, невизначеної, спотвореної або неправдивої інформації, відвертої дезінформації тощо);

– регулювання рівня концентрації і монополізації ЗМІ (перешкоджання зменшення незалежних джерел інформації, зосередження ЗМІ в руках представників економічної еліти, безправ'я журналістів тощо);

– сприяння розвитку регіональних та місцевих ЗМІ;

– удосконалення національного законодавства в частині гарантій свободи слова і інформації, вільного поширення масової інформації, забезпечення плюралізму ЗМІ, доступу до офіційної інформації.

Щодо *установлення та попередження загроз у сфері інформаційної безпеки* виділимо три основні завдання: 1) створення державної системи забезпечення інформаційної безпеки; 2) забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян України; 3) налагодження міжнародного співробітництва з питань інформаційної безпеки.

Розглянемо ці напрями докладніше.

1. Створення державної системи забезпечення інформаційної безпеки. Відзначимо, що проблеми забезпечення безпеки в інформаційній сфері носять як концептуальний, так і практичний характер. З практичної точки зору, в Україні повинна бути створена система забезпечення інформаційної безпеки, якою необхідно ефективно управляти. Сьогодні ж в Україні існує конгломерат окремих відомчих систем, які вирішують окремі завдання захисту інформації в системах і мережах тільки в межах своєї компетенції і в своїх відомчих інтересах [7]. Отже, необхідне узгодження зусиль всіх підсистем та координація їх діяльності.

Також підкреслимо, що в сучасних умовах підтримання необхідного рівня інформаційної безпеки вимагає постійного відстеження політичних, соціальних, економічних, науково-технічних та інших змін як за кордоном, так і всередині країни. Ці зміни можуть породжувати нові інформаційні загрози. Тому система забезпечення інформаційної безпеки повинна швидко реагувати на ці зміни і перманентно перевіряти можливості відображення реальних або потенційних загроз. Створення такої системи дозволить:

– суттєво покращити підготовку та прийняття рішень на державному, регіональному та місцевому рівнях за рахунок використання системи повних, достовірних і доступних баз даних по всіх об'єктах управління, а також розвитку інтелектуальних інформаційних систем;

– забезпечити реалізацію всіх базових функцій стратегічного і поточного управління (аналіз і прогноз ситуацій, обмін інформацією, планування та координація діяльності, контроль за виконанням прийнятих рішень тощо);

– розробити систему моніторингу надзвичайних ситуацій (природних, техногенних та антропогенних катастроф і аварій), а також ризикованих соціально-політичних ситуацій, і побудувати систему швидкого реагування на такі ситуації;

– швидше реагувати на зовнішні негативні інформаційні впливи.

2. Забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян України. Важливим заходом у сучасних умовах є забезпечення інформаційно-психологічної безпеки України. Основними заходами щодо реалізації державної політики в цьому напрямі мають стати:

- оцінка стану інформаційно-психологічної безпеки в країні, виявлення джерел внутрішніх і зовнішніх загроз інформаційно-психологічної безпеки громадян, визначення пріоритетних напрямів відвертання, парирування і нейтралізації цих загроз;

- удосконалення нормативної правової бази забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян України;

- координація діяльності органів державної влади і інших органів, на яких покладено завдання забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян України;

- контроль діяльності органів державної влади і органів місцевого самоврядування, що беруть участь у вирішенні завдань забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян України;

- попередження, виявлення і припинення правопорушень, що зазіхають на безпеку законних інтересів громадян, суспільства і держави в сфері забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян;

- організація розробки державних і регіональних програм забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян і координація робіт щодо їх реалізації;

- здійснення міжнародної співпраці у сфері забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян, представлення інтересів України у відповідних міжнародних організаціях.

Держава в процесі реалізації своїх функцій із забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян України повинна:

- організувати і проводити об'єктивний та всебічний аналіз і прогнозування загроз інформаційно-психологічної безпеки України, розробляти заходи та механізми забезпечення інформаційно-психологічної безпеки громадян України;

- організувати роботу органів державної влади щодо реалізації комплексу заходів, спрямованих на запобігання, парирування і нейтралізацію загроз інформаційно-психологічної безпеки України, локалізації та ліквідації наслідків їх прояву;

- організувати взаємодію органів законодавчої та виконавчої влади з громадськими організаціями та громадянами в процесі виявлення загроз інформаційно-психологічної безпеки громадян України і визначення правових механізмів протидії цим загрозам;

- підтримувати законну діяльність громадських об'єднань у галузі протидії загрозам інформаційно-психологічної безпеки громадян України, а також забезпечення в встановлених законодавством рамках громадського та державного контролю діяльності засобів масової інформації;

- організувати розробку вимог з безпеки сучасних інформаційних технологій для психічного здоров'я громадян та інформувати про них суспільство;

– здійснювати контроль діяльності органів державної влади щодо реалізації державної політики забезпечення інформаційно-психологічної безпеки України;

– здійснювати необхідну протекційну політику щодо організацій, що беруть участь у формуванні відкритих інформаційних ресурсів загального користування та надають інформаційні послуги російським громадянам на основі цих ресурсів;

– забезпечувати захист психіки дітей та молоді від впливу інформації, здатної завдати шкоди їх психічному здоров'ю;

– забороняти протиправну діяльність громадських організацій і релігійних об'єднань, що завдає шкоди психічному здоров'ю людини і суспільства;

– сприяти становленню та розвитку системи психологічної реабілітації громадян, зокрема учасників бойових дій та вимушених переселенців.

3. Налагодження міжнародного співробітництва. Глобалізація відкритих комп'ютерних і телекомунікаційних мереж, швидке зростання світового ринку інформаційних технологій, продуктів і послуг, формування міжнародного інформаційного простору створюють передумови для порушення традиційних механізмів забезпечення геополітичної цілісності держав, роблять серйозний вплив на багато елементів державності та національних правових систем [5]. Саме тому зростає значення міжнародно-правових механізмів регулювання інформаційної сфери. Нові тенденції необхідно враховувати під час визначення напрямів реалізації державної політики в частині розвитку інформаційного законодавства та його окремих напрямків.

Також Україні варто ініціювати міжнародні переговори з проблем забезпечення безпеки в інформаційній сфері. Зокрема, повинні бути досягнуті угоди між максимальною кількістю країн з координації діяльності у сфері боротьби з інформаційним тероризмом і інформаційним криміналом, з запобігання цих загроз і узгодження дій та в мінімізації їх наслідків. Предметом переговорів повинен також стати міжнародно-правовий захист національних інформаційних ресурсів та інтелектуальної власності, а також авторських прав на матеріали, поширювані у світовими відкритими мережами, в першу чергу через інтернет. Повинні бути вироблені узгоджені національні та міжнародні правові норми, що встановлюють відповідальність за хакерство та інші комп'ютерні злочини, зловмисне проникнення в державні та корпоративні інформаційні мережі, порушення прав і законних інтересів громадян у процесі інформаційного обміну. Необхідно розглянути можливості контролю за поширенням у мережі інтернет непристойної і такої, що наносить шкоду суспільній моралі, інформації, недобросовісну рекламу, розпалювання війни, шахрайські операції тощо, які чинять негативний вплив на масову свідомість, фізичне, психічне і соціальне здоров'я людей.

Таким чином, основні положення державної інформаційної політики України в сучасних умовах можна сформулювати такими чином:

1) держава забезпечує узгодження вітчизняного законодавства в інформаційній сфері з європейськими стандартами;

2) держава активно розвиває інформаційні технології та забезпечує умови для розвитку інформаційної інфраструктури;

3) держава виходить з принципу безумовної правової рівності всіх учасників процесу інформаційної взаємодії незалежно від їх політичного, соціального та економічного статусу;

4) держава удосконалює існуюче і розробляє на основі європейських стандартів нове законодавство і нормативно-правову базу інформаційних відносин в суспільстві, а також здійснює контроль за безумовним його дотриманням;

5) обмеження доступу до інформації є винятком із загального принципу відкритості інформації і здійснюється тільки на основі законодавства;

6) держава законними засобами забезпечує захист суспільства від неправдивої, перекрученої і недостовірної інформації, захищає національні інтереси;

7) держава активно співпрацює з міжнародними структурами щодо протидії інформаційному тероризму, хакерству тощо.

Здійснення такої інформаційної політики дозволить Україні:

– упевнено інтегруватися в систему міжнародних відносин у нових умовах інформаційної відкритості державних кордонів і тим самим захистити країну від інформаційної, політичної та культурної експансії з боку інших країн;

– вирішити задачу входження у світові відкриті мережі українських національних і корпоративних інформаційних та телекомунікаційних мереж з позицій захисту національних інформаційних ресурсів та інформаційної інфраструктури;

– запобігти небезпеці використання нових інформаційних технологій в якості інформаційної зброї і загрози національним інтересам.

Література:

1. *Грицяк Н. В.* Державне управління в умовах розвитку інформаційного суспільства : навч. посіб. / Н. В. Грицяк. – К. : Вид-во НАДУ, 2012. – 220 с.

2. Державна інформаційна політика : навч. посіб. [В. Б. Дзюндзюк, О. І. Крюков, В. А. Ландсман та ін.] ; за заг. ред. д. держ. упр., проф. В. Б. Дзюндзюка. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2012. – 344 с.

3. Інформаційна політика України: європейський контекст : монографія / Л. В. Губерський [та ін.]. – К. : Либідь, 2007. – 360 с.

4. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика : навч. посіб. / Г. Г. Почепцов, С. А. Чукут. – 2-ге вид., стер. – К. : Знання, 2008. – 663 с.

5. *Почепцов Г. Г.* Інформаційна політика та інформаційні війни : навч.-метод. посіб. / Г. Г. Почепцов. – К. : Вид-во НАДУ, 2012. – 120 с.

6. Сучасна інформаційна політика / Київський ун-т ім. Тараса Шевченка ; Ін-т журналістики ; відп. ред. А. З. Москаленко. – К. : Центр вільної преси, 1999. – 190 с.

7. Теоретико-методологічні засади розробки паспортів загроз національній безпеці України : монографія / [Г. П. Ситник, В. І. Абрамов, В. А. Мандрагеля та ін.] ; за заг. ред. Г. П. Ситника, Л. М. Шипілової. – К. : Вид-во НАДУ, 2012. – 163 с.

С. В. САВЧЕНКО

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНІ ЗАСАДИ ІНФОРМАЦІЙНОГО СУСПІЛЬСТВА

Наведено дослідження методологічних засад розбудови інформаційного суспільства, в контексті якого інформація починає виступати як стратегічний капітал, що продукує нові знання. Визначено, що актуальність наукового дослідження зумовлена як недостатньою теоретичною розробленістю визначеної теми, так і зростанням її практичного значення в державному управлінні.

Ключові слова: інформаційне суспільство, інформація, знання, інтелектуальний ресурс, суспільство знань, глобалізація.

The paper is a study of the methodological principles of the information society, in the context of which information acts as strategic capital that produces knowledge. Rapid progress in information and computer technologies has led to the revision of the traditional views on society and the possibility of its evolution in the “knowledge society”. The relevance of the research is caused by the insufficient theoretical elaboration of the specified subject, and the growth of its practical importance in public administration.

Key words: information society, information, knowledge, intellectual resources, knowledge society, globalization.

Теоретико-методологічні засади інформаційного суспільства обумовлюються такими причинами. По-перше, тими об’єктивними процесами, що викликані станом наукової революції, яка привела до формування інформаційного суспільства, де інформація стає домінуючим фактором розвитку суспільства. Інформація як основний стратегічний ресурс і головне джерело суспільного багатства стає цінністю суспільства, не тільки засіб, а й мета, і головне, цінність цього соціуму. По-друге, становлення інформаційного суспільства визначається потребами часу, що зумовлено бурхливим розвитком епохи інформаційної революції, яка завершила перехід до суспільства знань і сприяє інтенсифікації інформаційних процесів, що сприяють виведенню людства на якісно новий етап розвитку, який створює інформаційно-технологічний базис нової цивілізації. По-третє, у площині загальносвітових змін знання та інформація стають рушійною силою економічного зростання та соціальних змін, що безпосередньо впливають на суспільний прогрес, виступають специфічною універсальною культурою, смисловою і ціннісною конструкцією інформаційного суспільства, в якому інформація і знання є базовими компонентами його економічного і соціального розвитку, джерелами інноваційної культури розвитку інформаційних

технологій, які є фактором, що впливають на вдосконалення окремих сфер життєдіяльності сучасного соціуму і людської діяльності, що починає визначати контури цивілізаційного розвитку, продукуючи нові форми людських взаємовідносин і способи соціального виробництва. По-четверте, інформаційний вибух перетворив інформацію на стратегічний ресурс виробництва і сприяв різкому стрибку в розвитку засобів комунікації та обробки інформації, обумовив зростаюче домінування науково-інноваційних ідей у технологічних аспектах організації суспільного виробництва, трансформацію соціальних структур й соціокультурних взаємодій. По-п'яте, перехід людства до інформаційного суспільства безпосередньо пов'язаний з переходом світового товариства до нової стратегії розвитку світової інформаційної системи, високоефективних інформаційних технологій та формування державної політики, яка забезпечувала б вигідні умови використання інформаційних ресурсів і технологій і слугувала дієвим інструментом мобілізації власних ресурсів, інтеграції в європейський та світовий інформаційний простір. По-шосте, в умовах інформаційного суспільства знання висувуються в абсолют, виводяться на новий рівень, тому становлення суспільства означає не тільки виникнення нових сфер діяльності, але й формування нових соціальних груп, що формують принципово інноваційний характер сучасного цивілізаційного розвитку суспільства. По-сьоме, в останні десятиріччя найважливішою тенденцією стало швидке зростання світового опиту і, відповідно, міжнародної торгівлі продукцією інформаційно-комунікаційних технологій, в результаті чого ринок ІКТ перетворився на один з найбільш динамічних і ємних секторів світового господарства, що привело до посилення міжнародної конкуренції в цій сфері і спонукало до збільшення витрат на науково-дослідний сектор, інновації і просування продукції в цій сфері для забезпечення лідерства у глобальній індустрії ІКТ. "ІКТ розглядаються сьогодні зарубіжними країнами не тільки як джерело зростання експортного потенціалу за рахунок збільшення торгівлі ними, але й як один з найважливіших засобів укріплення конкурентоспроможності промислових галузей та економіки в цілому" [1, с. 53]. Актуальність наукового дослідження зумовлена як недостатньою теоретичною розробленістю визначеної теми, так і зростанням її праксеологічного значення в ситуації трансформації суспільства і визначення векторів теоретичної рефлексії змін у державному управлінні.

Отже, актуальність осмислення феномена інформаційного суспільства знань незаперечна, оскільки вона зумовлена низкою проблем як теоретичного, так і практичного характеру, що постали перед державним управлінням у зв'язку з тими викликами, які на початку XXI ст. стали особливо значущими для України, яка знаходиться в ситуації серйозних модернізаційних викликів. Останні обумовлені переходом до нового формату економічного і соціального післякризового розвитку, що потребує формування інтелектуального простору, широкосмугового доступу до мережі інтернету як важливої передумови інноваційного розвитку України [2, с. 108].

Головною парадигмою сучасного соціуму можна вважати суперечність між позитивним інформаційно-технологічним потенціалом інформаційного суспільства, що формується, і загрозами використання нових технологій та реалізації інформаційних впливів з деструктивними по відношенню до людини, суспільства, держави цілями. Унаслідок нелінійності та непередбачуваності інформаційного розвитку можливий вихід практично на будь-який із представлених атракторів, що демонструє закономірну взаємозалежність між трьома перемінними – технологічним потенціалом країни, якістю культурних регуляторів і внутрішньою стійкістю економічної системи.

Концепція інформаційного суспільства виникла в 1970-і рр. Її відомими представниками є Д. Белл, З. Бжезинський, Д. Нейсбіт, А. Кінг, Е. Тоффлер, Б. Ланв'є, Е. Сміт, Д. Плевник та ін. У сучасній науці Заходу феномен інформаційного суспільства розглядається з двох позицій: 1) як синонім, різновид постіндустріального суспільства або один з етапів у його розвитку; 2) як якісно новий ступінь суспільного прогресу, що йде на зміну постіндустріальному суспільству. Західна філософія інформаційного суспільства спирається на низку теоретичних концепцій, серед яких слід назвати роботи Р. Робертсона, М. Кастельса, І. Валлерстайна, С. Гантінгтона, Е. Гідденса, М. Уотерса, У. Бека, Г. Йонаса, Е. Тоффлера, Ф. Фукуями, З. Бжезинського, К. Поппера, Д. Белла, Р. Арона та ін. У більш актуалізованому відношенні, спрямованому на дослідження глобалізації в контексті постіндустріальної реальності, розроблені концепції Р. Дарендорфа, Ф. Нушелере, Д. Белла, В. Іноземцева, В. Ляха, Ю. Павленка. Найбільш відомими працями, в яких розглядаються цивілізаційні аспекти цього феномена можна вважати роботи Є. Сміта, К. Гірца, С. Гантінгтона, З. Бжезинського. У кінці 1960-х – на початку 1970-х рр. у промислово розвинутих країнах стали проявлятися нові соціально-економічні і технологічні тенденції, які зумовили появу теорій постіндустріального суспільства, що дало початок конструювання “іншого” суспільного укладу – інформаційного. Теоретико-методологічні засади інформаційного суспільства засвідчили, що в державному управлінні існує наявний дефіцит рефлексії методологічних прийомів і технік його дослідження, структуризації та інституціонального впливу суспільства на інформаційну сферу, можливих варіантів вирішення проблем інформаційного суспільства.

Мета статті – сформувані теоретико-методологічні засади інформаційного суспільства, виявити його проблеми та позначити напрями оптимізації в умовах глобалізації. З урахуванням мети роботи необхідно вирішити такі завдання: розкрити актуальність дослідження інформаційного суспільства, в контексті якого інформація виступає як стратегічний капітал, що продукує знання; виявити методологію дослідження інформаційного суспільства в контексті поняттєво-категоріального апарату та відмінностей концепцій інформаційного суспільства в різних країнах; проаналізувати проблеми інформаційного суспільства в Україні та розробити напрями оптимізації інформаційного суспільства в Україні.

Теоретико-методологічні засади інформаційного суспільства, гостра необхідність пошуку адекватних відповідей на питання про ступінь впливу інформації

(ширше – економіки знань) стає нагальним завданням державного управління, потребують ґрунтовних досліджень методологічних площин, природи та сутності цього феномена, а також особливостей процесу його розгортання, що обумовлено не тільки теоретичними, але й практичними потребами розвитку сучасної концепції державної інформаційної політики [3]. У сучасній теорії та історії державного управління існує пізнавальна проблема, яка пов'язана з дефіцитом теоретичного та практичного дослідження інформаційного суспільства, в центрі якого знання, інтелект, інтелектуальний ресурс, та викликана його необхідністю трансформації сучасного суспільства. В Окінавській хартії глобального інформаційного суспільства відмічається, що інформаційно-комунікаційні технології сьогодні є життєво важливим стимулом розвитку світової економіки. У загальному значенні соціальний світ є перш за все соціокультурний. У вимірі кіберкомунікації, кіберсвіту – це світ перш за все комп'ютерно-інформаційний, який є соціокультурним, а більш концептуалізовано – соціоінформаційно-культурним світом.

Теоретико-методологічні засади інформаційного суспільства зводяться до аналізу інформації, пов'язаної з широким застосуванням ІКТ, що ведуть до сприяння, розвитку і використання знань. Інформація як загальна генеративна основа природи і суспільства є безальтернативним ресурсом прогресу й добробуту багатьох народів; інформаційні ресурси й технології, засоби масової інформації, комп'ютери, локальні, глобальні та космічні інформаційні мережі підняли науку та технічний прогрес на безпрецедентний рівень у порівнянні з тим, що забезпечили в минулому фізика, механіка, хімія й електродинаміка, разом узяті [4]. Лідери восьми промислово розвинутих держав і урядів уперше забили тривогу з приводу негативних сторін інформатизації 23 липня 2000 р., зібравшись в Окінаві (Японія) на саміт G-8, де відмічалось що існує й дедалі більше поглиблюється цифровий розрив або “цифрове провалля”, який відображає нерівномірність і нерівність доступу країн світу до сучасних ІКТ.

Починаючи з 1964 р., Японія обрала шлях інформатизації суспільства, удосконалення інформаційних ресурсів і технологій, що дозволило в найкоротший час вивести Японію на друге місце у світі за валовим доходом на душу населення і на перше місце у світі за багатьма показниками економіки, науки і техніки. США, маючи могутні ресурси зі збору інформації в усьому світі, у тому числі й у Японії, з кінця 1960-х і початку 1970-х рр. прийняли на озброєння японську інформаційну систему розвитку. У даний час усі країни світу йдуть інформаційним шляхом розвитку. Україна не залишилася осторонь від сучасного стратегічного напрямку цивілізаційного прогресу і на Міжнародному Конгресі “Інформаційне суспільство – стратегія розвитку в XXI столітті” (2003 р.) підтвердила свій вибір – курс на побудову інформаційного суспільства, що потребує формування цілісної концепції сучасної еволюційної трансформації цивілізації з урахуванням глобальних змін. Отже, у стратегічному вимірі найбільш раціональним форматом реагування України на глобальні та регіональні європейські “цифрові зрушення” є адекватне пристосовування до них у режимі

“наздоганяючої модернізації” та забезпечення умов для “випереджаючої модернізації”, тобто реального інноваційного розвитку” [5, с. 52–79].

Методологічні підходи аналізу інформаційного суспільства, що еволюціонує в суспільство знань, урахують багатоманітність історико-філософського дискурсу і взаємодоповнюваність різних філософських парадигм. Аксиологічний підхід до інформаційного суспільства виходить з конструкту як принципово важливої складової інформаційного суспільства, як важливого стратегічного ресурсу держави. Аксиологічний підхід – підхід, що виник під впливом праць німецьких філософів і культурологів кінця XVIII – початку XIX ст., коли поняття “культура” ототожнювалося в першу чергу з духовною культурою. Методологічні засади аксиологічного підходу до інформаційного суспільства – це вчення про цінності, аксіоми і постулати, з яких логічно виводяться домінанти інформаційного суспільства. Аксиологічний підхід до інформаційного суспільства виходять з того, що основною одиницею інформаційного суспільства є “інформація” (багатоаспектна інформація про що-небудь) чи текст (комплексна інформація про властивості чи атрибути будь-якої інформації). Оскільки з культурно-семантичної точки зору будь-яка інформація володіє символічними властивостями і в силу цього є культурним текстом, що несе інформацію про власні атрибутивні ознаки, функціональне навантаження, структурно-ієрархічний статус у системі тощо, що засобом інформаційного суспільства виступає вся культура як сукупність різних культурних феноменів і процесів. Безпосереднім носієм такого роду інформації є культурна форма відповідного об’єкта, явища чи процесу, а елементами більш елементарного порядку – атрибути цієї форми. Інформаційне суспільство представляє собою явище системного порядку з вираженою ієрархічністю структури самих засобів комунікування: 1) семантема, повідомлення, текст, спеціалізована культурно-семантична підсистема (галузь знань чи діяльності в її інформаційному аспекті); 2) локальна культурно-семантична система (етнічна культура, національна мова); 3) глобальна (міжнародна) семантична система (інтернаціональна, спеціалізована мова). Разом з тим інформаційне суспільство не є саме по собі засобом здійснення соціокультурної взаємодії суб’єктів, колективів, чим і визначається його основна соціальна функція. Концепція аксиологічного підходу до інформаційного суспільства включає ареал поширення і впливу культурних досягнень інформаційного соціуму. У рамках аксиологічної методології інформаційного суспільства слід використовувати ціннісний аспект: визнання самоцінності світової природної і культурної багатоманітності; соціальної і особистісної відповідальності за збереження і творчу трансформацію; сприйняття соціоінформаційного простору як ціннісного.

Іншим підходом до аналізу інформаційного суспільства ми визнаємо онтологічний. Онтологія – вчення про буття, фундаментальні принципи, найбільш загальні категорії і визначення сутнісного інформаційного суспільства; вихідна категорія інформації про світ, в якому фіксується переконання про існування

оточуючого світу самої людини з її свідомістю. Буття в сучасній онтології представлено як динамічне, системно-ієрархічне, багаторівневе (мікро-, макро-, мегарівні), еволюційно-демонстративне. У контексті онтологічного підходу, інформаційне буття є складноорганізованою, ієрархічно побудованою та енергійно самоконцентрованою системою. Суперечливість цієї системи виявляється в тому, що вона є єдиною і множинною, перервною і неперервною, скінченною та нескінченною, такою, що набуває форми просторово-часових співвідношень. Буття можна визначити як розгорнуте розуміння простору не лише як фізичного, а й психологічного та соціально-історичного, але й інформаційного. Усезагальні зв'язки інформаційного буття проявляються через зв'язки між одиничними і загальними відношеннями предметів та явищ світу. Буття інформації – це вид буття (як і особливий спосіб віртуального існування), необхідний для аналізу інформаційного суспільства, щоб підкреслити те нове в сучасному світі, що пов'язано з комп'ютерною революцією та її впливом на рішення засобів комунікації. Тут мається на увазі, наприклад, буття файлів у комп'ютері, сайтів чи електронних книг і газет в інтернеті, гіпертекстів в інтернетівському кібернетичному просторі тощо. Буття – інваріантне, порівнюється з такими категоріями, як реальність, дійсність, існування; інтегральна характеристика світу в його цілісності; сукупність всезагальних визначень буття, які зумовлюють положення людини в світі, її відношення до оточуючого середовища. Існує багато різноманітних відтінків онтології інформаційного суспільства: як начало всього сущого, реальність, в якій існує людина, що пізнає світ; структура нашого знання про світ; картина світу; модель реального світу; спосіб індивідуального буття людини; вчення про граничні принципи інформації, яка часто стає смыслом життя. Саме онтологія інформаційного суспільства, націлена на пізнання буття в його цілісності та універсальності, визначає форми і фундаментальні принципи улаштування соціуму; ототожнюється з метафізикою, яка включає як природне буття, соціальне буття, так і буття людини. Онтологія інформаційного суспільства залежить від історичних і культурних вимірів, частково співпадає з поняттям космосу, природи, життя, Всесвіту, тому що інформація зачіпає всі проблеми Універсуму. Інформаційне буття в інформаційному суспільстві – це чисте існування, причина самого себе, воно самодостатнє, ні до чого не зводиться і ні з чого не виводиться. У контексті логіко-гносеологічного і онтологічного поєднання двох протилежних понять – об'єктивного і суб'єктивного – вводиться поняття “мезореальності”, яке допомагає виявити як об'єктивність, так і чисту суб'єктивність. Мезореальність трансцендує фрагменти об'єктивної реальності, яка виявляє онтологічні умови існування інформації, так і суб'єктивну реальність, яка продукує умови існування особистості. У результаті аналізу методологічних підходів до інформаційного суспільства знань останнє виступає як захисний механізм, що сприяє адаптації людини та суспільства до навколишнього середовища, виступає способом соціального та інтелектуального прогресу.

Інформаційне суспільство розглядається як похідна від економічних, політичних, соціальних, культурних констант, що сприяє адаптації інформаційних ціннісних орієнтацій до більш широкої культурної традиції. Методологія аналізу включає методологічний комплекс когнітивного аналізу інформаційного суспільства, тобто використання сукупності знань про онтологію, аксіологію, антропологію, феноменологію.

Як свідчить аналіз, до найбільш істотних рис, що характеризують інформаційне суспільство, слід віднести: 1) інформацію і знання як головні рушійні сили суспільства, а інформаційні ресурси як стратегічні ресурси суспільства; 2) глобальна інформатизація і стрімкий розвиток інформаційно-комунікативних технологій як основа нової економіки знань; 3) новизна, швидкоплинність, прискорення як найбільш характерні риси знання; 4) цикл оновлення як виробничих, так і соціальних технологій, який складає шість – вісім років; 5) безперервна освіта і здатність до перекваліфікації як невід’ємна частина збереження соціального статусу особистості. Підтверджено гіпотезу дослідження, в основі якої концептуальна модель глобального постіндустріального суспільства, що демонструє закономірну взаємозалежність між трьома перемінними, – технологічним потенціалом країни, якістю культурних регуляторів і внутрішньою стійкістю економічної системи. Дана тріада допомагає з’ясувати феномен становлення і розвитку інформаційного суспільства, в результаті якого відбувається кардинальна перебудова управління, що відіграє роль компенсаторського фактору, який сприяє розвитку інформаційного ресурсу України. Інформаційне суспільство є етапом цивілізаційного розвитку людства, на якому збільшується вплив інформаційних та комунікаційних технологій на всі сфери життя суспільства.

Література:

1. *Кастельс М.* Пути к информационному обществу: структура занятости в семи главных индустриальных странах, 1920 – 1990 гг. / М. Кастельс, Ю. Аояма // *Международ. обзор труда.* – 1995. – Т. 133, № 1/3. – С. 52–79.
2. *Моисеев Н. Н.* Информационное общество: возможность и реальность / Н. Н. Моисеев // *Информационное общество.* – 2004. – 507 с.
3. *Окинавская хартия глобального информационного общества // Развитие информационного общества в России.* Т. 2. Концепции и программы : сб. док. и материалов / под. ред. Н. В. Борисова, Ю. Е. Хохлова. – СПб. : Изд-во СПб. ун-та. – 2001. – С. 63–71.
4. *Основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки : Закон України від 09.01.2007 р. № 537-V.* – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.
5. *Соснін О.В.* Державна політика в галузі управління інформаційним ресурсом України : дис. ... д.політ.н. : спец. 23.00.02 “Політичні інститути та процеси”. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2005. – 428 с.

Надійшла до редколегії 05.09.2014 р.

УДК 35.071.5(477)

О. Ф. ТОЛПИГО

**ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ
ІНСТИТУЦІЙНОГО СЕРЕДОВИЩА ПОЛІТИКИ Й УПРАВЛІННЯ
У СФЕРІ ДЕРЖАВНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АСПЕКТ**

Досліджено теоретико-методологічні підходи до проблеми інституалізації політики й управління у сфері державних закупівель. Проаналізовано наукові доробки із зазначених питань, визначено інституційне середовище політики й управління у сфері державних закупівель, обґрунтовано для сучасної України пріоритетність використання мережевої моделі в побудові моделі управління в досліджуваній сфері. Окреслено напрями подальших наукових досліджень.

Ключові слова: державні закупівлі, інституційне середовище, модель раціональної бюрократії, модель нового державного управління, мережева модель, чинники інституційного середовища.

Theoretical and methodological approaches to the institutionalization of politics and governance in state procurement policy has been researched. Scientific handling of these issues has been analyzed, institutional circumscription policy and governance in state procurement police has been defined, priority for Ukraine in using network model to construct a model of management in the field of the study has been justified.

Key words: Policy and management in the sphere of state procurement policy, institutional environment, model of rational bureaucracy, network model, factors of institutional circumscription.

Системна криза, в якій опинилася Україна, увиразнила наявні проблеми державного управління та вимагає реалізації активної та послідовної політики, що була б спрямована на забезпечення максимальної раціоналізації та цільового характеру бюджетних видатків через удосконалення управління у сфері державних закупівель у тому числі. Надзвичайно значущим напрямом розвитку політико-управлінського процесу наразі є зосередження уваги не лише на діяльності органів державної влади, а й на їх інституційній розбудові [4]. Тому дослідження інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель, яке може забезпечити базис для проведення відповідних реформ, спрямованих на якісне забезпечення публічних потреб через ефективне використання видатків бюджету, є актуальним завданням і в науково-теоретичній, і в практичній площині.

Серед сучасних вітчизняних і зарубіжних дослідників проблематики теоретичних і методологічних аспектів інституційної регламентації заходів державної політики необхідно виділити С. Білу, Т. Веблен, О. Іншакова, А. Колод,

Л. Лисяк, А. Гриценка, Д. Норта, А. Олейник, У. Садову, В. Савка, Дж. Ходжсона, А. Чухно та ін.

Окремі проблемні питання інституалізації у сфері державних закупівель розглядали Н. Ткаченко, Ю. Уманців, В. Смирчинський, О. Овсянюк-Бердадіна, Г. Пінькас та ін.

Проте за наявності великої кількості ідей, думок, пропозицій і узагальнень, викладених у науковій літературі з питань удосконалення державного управління та політичного курсу в закупівельній діяльності, ще недостатньо вивченими залишаються питання теоретико-методологічного характеру, пов'язані з розбудовою інституційного середовища політики й державного управління в цій сфері, що гальмує її подальший розвиток.

Метою статті є дослідження теоретико-методологічних аспектів інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель України з огляду на аналіз їх складових, а саме моделей і чинників; визначення проблем і перспектив подальших наукових розвідок у даній царині.

Переформатування політико-управлінських процесів, яке наразі відбувається в Україні і сприймається багатьма дослідниками як модернізація державного управління, можливо визначити як формування нового інституційного середовища, основою якого є політичне цілепокладання, що враховує інтереси ініціюючих його груп, та яке реалізується через певну систему норм. Виходячи з такого визначення, фактори, що впливають на зміни в державному управлінні, можливо розділити на дві основні групи: ендогенні та екзогенні. Перша група факторів пов'язана з інтересами політичної еліти, що впливають зі статусного протистояння різних груп правлячих класів, та погрозами щодо збереження влади у зв'язку із зростанням незадоволення громадян неспроможністю держави виконувати свої завдання. До екзогенних факторів входять саме відношення громадян до держави, її спроможності виконувати функції, доручені суспільством, та забезпечувати надання необхідних послуг. Ця група включає такі інститути представництва інтересів, як лобізм і корпоративізм. Взаємодія вказаних факторів формує політико-адміністративне середовище, в якому обирається модель та шляхи інституційних перетворень.

Світовий досвід адміністративних реформ дає змогу виділити три моделі, які формують концептуальні основи модернізації державного управління: модель раціональної бюрократії, модель нового державного управління та мережева модель [5].

Основною характеристикою моделі раціональної бюрократії ("Public Administration") є дихотомія політики й управління. За цією моделлю державний апарат тільки реалізує політичну волю еліти. Як зазначає М. Вебер, бюрократія не підготовлена до виконання функцій визначення державної політики в силу відсутності в чиновників необхідних для цього лідерських факторів. Бюрократія неминуче зіштовхується з обмеженнями, які не можливо подолати в рамках самої бюрократичної системи управління. Відповідно до моделі раціональної демократії вибір політичного курсу не повинен здійснюватися чиновниками. Привласнення бюрократією функцій прийняття політичних рішень розглядається як зловживання

владою [3]. Однак у реальності бюрократія шляхом використання таких механізмів, як управлінське консультування, адміністративне нормування, службова самодіяльність тощо, включена в політику, бере участь у прийнятті політичних рішень, виступає самостійним гравцем на політичній арені. Результатом втілення даної моделі є побудова централізованої бюрократичної системи, що управляється зверху.

На основі досліджень американського вченого Р. Мертона [7], В. Нисканеном створено теорію “масимізуючого бюрократа”, який орієнтований на власну вигоду і не має необхідних стимулів ефективно витратити кошти платників податків. Також було доведено, що бюрократії властива Х-неефективність, основою якої є відсутність конкуренції та стимулів до технологічних інновацій для мінімізації витрат [13].

У сучасному світі, що характеризується бурхливими змінами, такі системи працюють не дуже ефективно, що підтверджує досвід України в частині державного управління у сфері закупівель за бюджетні кошти з 1993 по 2000 рр.

Модель “нового державного управління” (“New Public Management”) була обґрунтована в дослідженнях Пітера Окойна та Кристофера Худа [10]. Подальший розвиток вона отримала в дослідженнях Девіда Осборна та Теда Гейлера. Основою моделі стали такі постулати:

- вимір результатів діяльності як основа управління;
- орієнтація на клієнта, розширення зони відповідальності державних установ за рахунок нових сфер потреб суспільства;
- приватизація певних напрямів діяльності державних агентств, коли деякі державні функції передаються приватним організаціям (найчастіше за контрактом);
- децентралізація управління на основі принципу субсидіарності, що знаходить вираження в підвищенні використання потенціалу недержавних інститутів для забезпечення виконання цілей державної політики.

У практиці державного управління з'являється такий інструмент менеджменту, як стратегічне планування, політичний аналіз, програми розв'язання пріоритетних завдань тощо.

Елементи цієї моделі Україна почала впроваджувати в управління сферою державних закупівель з моменту прийняття Закону України “Про закупівлю товарів, робіт і послуг” від 22.02.2000 р. № 1490-III [1]. Так, з метою використання потенціалу недержавних інститутів в управлінні була створена Тендерна палата України (ТПУ), яка була наділена широким колом повноважень контролю у сфері, мала права розгляду скарг і надання роз'яснень з питань застосування законодавства. Але на підставі закріплення унікального статусу ТПУ в законодавстві, на практиці у сфері державних закупівель відбулася узурпація влади та виникла загроза захоплення такого важливого сектора економіки, як державні закупівлі, з боку певних бізнес- чи політичних угруповань.

Негативний досвід діяльності Тендерної палати України в 2005 – 2008 рр. довів неспроможність таких основ моделі у сфері державних закупівель, як виконання функцій держави приватними організаціями тощо.

У зв'язку з цим варто погодитися з критиками менеджеризму, які вважають, що зміни в державних інституціях мають відбуватися одночасно зі змінами більш широких систем – систем освіти, систем соціального забезпечення, бюджетних систем, кадрових систем та ін. У таких змінах теорія менеджменту не завжди може допомогти [9].

Державне управління в концепції мережевої моделі сприймається як система кооперації державних, приватних, громадських і змішаних структур задля забезпечення задоволення суспільних інтересів і розв'язання публічних проблем. У межах таких структур ефективність рішень, що приймаються, забезпечується зростаючою роллю експертів-професіоналів не тільки як консультантів, а і як учасників процесу вироблення державної політики. У свою чергу, узгодженість такої політики засновується на довірі всіх сторін-учасниць процесу [8]. Тим самим політичне та адміністративне (управлінське) виступають як цілісність, в якій долається традиційна, у веберівському сенсі, політико-адміністративна дихотомія та зберігається відносна специфіка політики та управління. У цьому випадку державне управління виходить за межі державних інститутів і залучає у свою сферу громадські інститути, своєрідними учасниками управління виступають також групи інтересів. Розвиток механізмів політичних мережевих структур забезпечує зростання ролі договірних (контрактних) відносин у процесі формування державної політики. Таким чином, відбувається делегування повноважень з формування політичних рішень політично незалежним професіоналам. Професіоналізація політики породжує аргументи, які обґрунтовують уже прийнятий політичний курс. Вони слугують інституалізації рішень і перетворення їх на такі, що виконуються всіма учасниками управлінського процесу.

Отже, з'являється нова формула, згідно з якою державна служба відповідальна і перед політикумом, і перед громадянами, яким безпосередньо слугує. Така подвійна відповідальність на практиці пов'язується з розширенням співпраці держави з іншими учасниками процесу прийняття політичних рішень та підвищенням ролі громадських інститутів. При цьому ефективність традиційних адміністративних методів і контролю з боку уряду значно знижується, поступаючись методам регулювання та стимулювання. Такі умови приводять до зміни критеріїв керованості, потенціал якої вимірюється не силою держави, а її здатністю створювати та підтримувати мережеві структури. У результаті здійснюється розробка та реалізація ефективної, узгодженої та цілеспрямованої системи управління, що, у свою чергу, забезпечує зміну не тільки форми, але й природи державного управління.

Одним із типів управлінського механізму виступає політичне співтовариство, в якому задіяне досить широке коло учасників. Так, політичне співтовариство, що формує політику у сфері державних закупівель, може включати чиновників міністерств фінансів, економічного розвитку і торгівлі, Антимонопольного комітету України, представників бізнесу, громадськості, науковців тощо. Розвиток цих механізмів має свідчити про зростання ролі договірних відносин при формуванні державної політики в сфері закупівель.

У скандинавських державах ідеї мережевої моделі управління знайшли позитивний відклик. При цьому ефективною стала вважатися не політика, а політичний курс, що розробляється на підставі політичного аналізу та орієнтується на суспільний інтерес.

Уважаємо, що концептуальні орієнтири мережевої моделі в сучасних умовах можуть створити надійний фундамент нової моделі політики й управління у сфері державних закупівель в Україні. При цьому, на шляху таких інституціональних змін необхідно забезпечити урахування залежності від попереднього досвіду та зниження державного тиску на громадянське суспільство.

Існуюче наразі в країні інституційне забезпечення політики й управління у сфері державних закупівель у цілому визначене основними положеннями, що сформульовані в Конституції України, Цивільному, Господарському кодексах України, Кодексі про адміністративні правопорушення України, Законі України “Про здійснення державних закупівель”, інших законах та підзаконних нормативних актах, але воно не позбавлено певних недоліків, що породжують деякі складнощі, у першу чергу щодо забезпечення раціонального та ефективного використання видатків бюджету, розвитку конкурентного середовища, запобігання проявам корупції у цій сфері. За таких умов суттєво знижується ефективність забезпечення потреб суспільства, що, у свою чергу, суттєво впливає на дієвість політики й управління.

Аналіз праць вітчизняних науковців і практиків дозволяє зробити висновок, що на сьогодні недостатньо систематизовані та висвітлені заходи щодо створення нових інституційних основ політики й управління у сфері державних закупівель, розробка яких має стати, на нашу думку, передумовою підвищення рівня раціональності таких процесів. Так, Н. Ткаченко, Ю. Уманців підкреслюють, що наука недостатньо уваги приділяє проблемам удосконалення управління державними закупівлями в умовах формування їх повноцінного ринку. Потребує уваги та врахування національна специфіка державних закупівель, особливостей інституціонально-правової системи, рівня економічного розвитку тощо [12].

Отже, слухним є застереження українських учених В. Смиричинського та О. Овсянюк-Бердадіної, які вважають, що організація системи державних закупівель – це наука, і як кожна наука вона повинна мати свою науково-теоретичну основу, обґрунтування, методологію [11].

Інституційне середовище політики й управління у сфері державних закупівель – це система взаємопов’язаних інститутів, до яких належать формальні правила та неформальні обмеження, що дозволяють створити сприятливе середовище державних закупівель за допомогою організаційно-правової та економічної регулюючої діяльності реальних суб’єктів влади. Усі чинники інституційного середовища, які необхідно враховувати у формуванні політики й управління у сфері державних закупівель в Україні, можна об’єднати в такі групи: політична, економічна, організаційна (структурна), нормативна (регулятивна), фінансова та соціокультура.

Політична група чинників передбачає концептуальні рішення держави щодо формування державного замовлення та витрачання бюджетних коштів, що відображаються в бюджетах всіх рівнів; послідовну державну політику інституціалізації управління у сфері закупівель; жорсткість заходів по боротьбі з корупцією в органах влади.

Економічна група охоплює заходи економічного відтворення, що передбачають підтримання історично зумовлених процесів виробництва, розподілу, обміну і споживання вироблених благ за допомогою, як правило, неписаних (неформальних) правил здійснення господарських відносин.

Політика й управління у сфері державних закупівель мають відповідати складній багатоаспектній структурі економіки і враховувати основні об'єктивні тенденції її трансформації. Причинами змін стали зростання ролі вимог і можливостей нематеріальних факторів виробництва (освіти, науки, кваліфікації кадрів, інфраструктури, науково-технічних факторів, конкуренції); поява нових соціально-економічних ризиків, пов'язаних із комплексом проблем науково-технічного прогресу, глобалізацією сучасних економічних процесів.

Заходами мікроекономічної реструктуризації є нові капітальні вкладення, перерозподіл робочої сили, закриття старих виробництв, підвищення конкурентоспроможності підприємств, що вимагають часу і великих грошових витрат [6].

На нашу думку, в Україні продовження пошуку ефективної моделі макроструктури потребує створення такого середовища, в якому нові інститути зможуть ефективно розвиватися й сприяти загальноекономічним перетворенням. Інституційна складова економічної системи має забезпечувати контрольованість і передбачуваність усіх процесів, що відбуваються в ній.

Організаційна група формується із комплексу органів різних рівнів, функціями яких є управління, регулювання, стимулювання держзакупівельної діяльності та сприяння її розвитку. До складу даної підсистеми входять також інститути всіх гілок влади: законодавчої, виконавчої та судової, громадські об'єднання, приватні підприємства, організації освіти та інші суб'єкти, що зацікавлені у ефективності закупівель для задоволення потреб суспільства. Залежно від історичних подій, функціональних завдань і суб'єктивного цільовизначення такі органи можуть займатися створенням “правил гри” та контролем, брати активну участь у розробці напрямів розвитку політики й управління у сфері державних закупівель, що відповідає сучасним реаліям.

Важливою компонентою інституціалізації політики й управління у сфері державних закупівель є *нормативна* (регулятивна) підсистема, яка охоплює систему законодавчих документів, нормативних актів, а також традиційних поведінкових норм і звичаїв, що забезпечують формування і проведення в державі ефективної політики закупівель за бюджетні кошти.

Інформаційні чинники передбачають створення спеціалізованого середовища (наприклад, порталу) з державних і муніципальних закупівель;

організацію навчання замовників і постачальників товарів, робіт і послуг; формування позитивного ставлення суспільства до політики й управління у сфері державних закупівель.

Провідну роль у зазначених процесах інституціональної розбудови необхідно відвести не стільки технологіям і виробничим ресурсам, скільки людському фактору, який є головним чинником соціально-економічного розвитку. Сутність і якість людського капіталу значною мірою визначають історичні та релігійні фактори, традиції, звички, освіта і навчання, за допомогою яких відбувається залучення кожного окремого індивіда до культурної спадщини, яка в кінцевому результаті визначає набір неофіційних обмежень, притаманних тому чи іншому народу.

Основною функцією неформальних інститутів повинна стати надійна підтримка формальних інститутів, оскільки держава не спроможна захистити закони та інші писані норми тільки методом примусу. Зрозуміло, що формальні інститути діють більш ефективно тоді, коли вони стають частиною культури, поєднуються з неформальними інститутами і вимагають мінімального державного втручання. Такий стан справ вимагає, довготривалої культурної еволюції суспільства шляхом розвитку сфери “духовного виробництва”, що охоплює діяльність у таких напрямках, як наука, управління, освіта, культура і мистецтво тощо.

Таким чином, інституалізація політики й управління у сфері державних закупівель є процесом виникнення та підготовки інститутів політики й управління у цій сфері, визначення і закріплення соціально-економічних норм, правил, статусів і ролей, приведення їх у діючу систему шляхом прийняття конкретних правових актів з метою ефективного задоволення потреб суспільства, забезпечення сприятливого середовища для розвитку конкурентного середовища, запобігання проявам корупції. Результатом даного процесу можна вважати створення відповідно до норм і правил чіткої статусно-рольової структури, схваленої більшістю учасників державного закупівельного процесу.

Сучасні підходи до бюджетного процесу, реформи регіонального та місцевого самоврядування, новели законодавства у сфері державних закупівель, впроваджені з прийняттям 10.04.2014 р. Закону України “Про здійснення державних закупівель” № 1197-VII [2] закладають надійні підвалини для оновлення інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель з орієнтацією на ефективне забезпечення суспільних потреб, цільове та ефективне витрачання державних коштів, запобігання корупційним проявам.

Аналіз основних моделей, які формують теоретичні основи розбудови політики й державного управління, дозволяє зробити припущення про пріоритетність для сучасної України застосування у сфері державних закупівель мережевої моделі з елементами моделі нового державного управління. При цьому залучення представників бізнес-еліти та громадянського суспільства до процесів формування та реалізації політики й управління у цій сфері стає ключовим фактором адаптації її інститутів сучасному соціальному середовищу.

На перший план у такій взаємодії виходить “спільне виробництво” благ з метою задоволення потреб суспільства в товарах роботах і послугах, що дає можливість бізнесу і громадськості відчувати відповідальність за прийняті рішення стосовно подолання чи попередження проблем. Разом із тим, розуміння концептуальних основ зазначених моделей вимагає історичного підходу до визначення напрямів розвитку і становлення інституційного середовища в досліджуваній сфері.

Визначення інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель як системи інститутів, пов’язаних певними умовами, дає змогу систематизувати його чинники в такі групи: політична, економічна, організаційна (структурна), нормативна (регулятивна), фінансова та соціокультурна. Це дозволяє повніше зрозуміти їх сутність і відкриває нові можливості в інституційному аналізі, а також сприятиме вдосконаленню інституційного забезпечення політики й управління в сфері державних закупівель на практиці.

Логічність подальших розвідок обумовлена потребою різнопланового аналізу теоретико-методологічних аспектів політики й управління у сфері державних закупівель та необхідністю визначення українським суспільством у запровадженні в нашій країні тієї чи іншої моделі її розбудови.

Література:

1. Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти : Закон України від 22.02.2000 р. № 1490-III // ВВР України. – 2000. – № 20. – Ст. 48.
2. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 р. № 1197-VII // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 34. – Ст. 900.
3. Вебер. М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс. – 1990. – С. 666.
4. Інституційне забезпечення державної комунікативної політики: досвід країн Європи : аналіт. доп. – К. : НІСД, 2014. – С. 3.
5. Купряшин Г. Л. Институциональный дизайн и концептуальные ориентиры модернизации государственного управления / Г. Л. Купряшин // Государственное управление. Электронный вестник. – 2011. – Вып. № 26. – С. 1–14.
6. Левін П. Б. Державне регулювання ефективності функціонування інноваційної інфраструктури в Україні / П. Б. Левін. – Дон. : НАН України ; Ін-т економ. прогнозування, 2005. – С. 8.
7. Мертон Р. М. Бюрократическая структура и индивидуальность / Р. М. Мертон // Классики теории управления: американская школа. – М. : Изд-во МГУ, 2003. – С. 131–141.
8. Мэннинг Н. Реформа государственного управления. международный опыт. / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – М. : Весь мир. – 2003. – 495 с.
9. Осборн Д. Управление без бюрократов. Пять стратегий обновления государства / Д. Осборн, Д. Пластрик. – М. : Прогресс. – 2001. – С. 45–46.
10. Полтерович В. М. Стратегии институциональных реформ, или Искусство реформ : препринт / В. М. Полтерович. – М. : ГУ ВШЭ, 2007. – 24 с.

11. *Ткач А. А.* Інституціональні основи ринкової інфраструктури : монографія / А. А. Ткач. – К. : НАН України, Об'єдн. ін-т економіки, 2005. – 295 с.
12. *Ткаченко Н. Б.* Макроекономічні аспекти державних закупівель / Н. Б. Ткаченко, Ю. М. Уманців // Фінанси України. – 2009. – № 8. – С. 82–88.
13. *Niskanen W. A.* Bureaucracy and Public Economics. Cheltenham / W. A. Niskanen. – N.Y., 1994.

Надійшла до редколегії 12.08.2014 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 378.014(477)

С. М. ДОМБРОВСЬКА

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВПРОВАДЖЕННЯ ДИСТАНЦІЙНОЇ ФОРМИ НАВЧАННЯ У ВИЩИХ НАВЧАЛЬНИХ ЗАКЛАДАХ УКРАЇНИ

Розглянуто основні аспекти застосування інноваційних технологій у процесі здобуття освіти. Проведено дослідження економічної ефективності дистанційного навчання як інноваційної освітньої технології. Поставлено та вирішено завдання оцінки стану розвитку інноваційних освітніх технологій в Україні та аналізу сучасних технологій дистанційного навчання. Обґрунтовано механізм економії від масштабу освітньої діяльності.

Ключові слова: інформаційні технології, національні системи освіти, ефективність дистанційне навчання.

This article deals with main aspects of using innovation technologies during education. The research of an economical efficiency of remote studying as an innovation educational technology is carried out. The tasks of estimation the innovation educational technologies development in Ukraine and analysis of modern technologies of remote studying are put and solved by the author. The mechanism of economies of scale educational activities.

Key words: information technology, national education system, the effectiveness of remote studying.

Дистанційне навчання, зародившись у кінці ХХ ст., увійшло до ХХІ ст. як одна з найбільш ефективних і перспективних систем підготовки фахівців. Поява і активне поширення дистанційних форм навчання є адекватним відгуком системи освіти багатьох країн на процеси інтеграції, що відбуваються у світі, рух до інформаційного суспільства.

В Україні дистанційні форми навчання донедавна не застосовувалися в широкому масштабі із-за низки об'єктивних причин – в основному із-за недостатнього розвитку і широкого застосування технічних засобів нових інформаційних і телекомунікаційних технологій. Нині створено технічні передумови для широкого використання дистанційного навчання в освіті. Більше того, намітилося відставання реалізації ідей дистанційної освіти від можливостей, що надаються технічними засобами.

Останніми роками на заході і в Україні набув поширення термін E-learning – процес навчання, що відбувається, в електронній формі через мережу інтернет або інтернет з використанням систем управління навчанням. Програмне забезпечення для E-learning представлено як простими статичними HTML-сторінками, так і складними системами управління навчанням (LMS) і навчальним контентом (LCMS), що використовується в корпоративних комп'ютерних мережах.

Успішне впровадження електронного навчання ґрунтується на правильному виборі програмного забезпечення, відповідне конкретним вимогам, цілям і завданням, що пред'являються до нього організацією.

Зазначену проблематику досліджували сучасні українські дослідники О. Долбій [2], Н. Ушенко [8], Е. Лімачко [5] та інші. Проблематику дистанційного навчання можна знайти в працях А. Анісімова [1], Н. Кравченка [3], В. Степанова [7], В. Левчука [4] та інших. Згадані автори розглядають здебільшого такі питання: упровадження дистанційної освіти (ДО) у вищих навчальних закладах, визначення принципів, за якими вона здійснюється, та засобів, які при цьому використовуються.

Метою статті є аналіз механізмів державного регулювання впровадження дистанційної форми навчання у вищих навчальних закладах України.

Характерною ознакою сучасного інформаційного суспільства є глобальна інформатизація, яка істотно впливає на освітні процеси, зокрема на вищу освіту, та зумовлює постійний розвиток систем дистанційного навчання (ДН) у вищих навчальних закладах. Популярність такого виду освіти зумовлена причинами, серед яких виділимо такі:

- 1) потреба в підготовці високого рівня фахівців;
- 2) відсутність ВНЗ на периферії;

3) необхідність постійного підвищення кваліфікації працівників обумовлена бурхливим розвитком технологій управління процесами, а також збільшенням кількості продуктів науково-технічного прогресу.

Нашій країні потрібна нова якісна масова освіта (не для заміни традиційної, а для її доповнення), яка спроможна реалізувати потенціал працівників і роботодавців задля забезпечення соціального замовлення. Такі методи, як створення нових закладів освіти, не є рентабельним. Тому закономірним процесом є упровадження дистанційної освіти (ДО). Згідно з “Положенням про дистанційне навчання”, найнижчою ланкою – локальний центр СДО – є навчальний заклад, який повинен мати доступ до телекомунікаційних мереж, сучасну комп'ютерну базу та підготовлений кадровий склад [2]. Функціями цих закладів освіти є розробка дистанційних курсів, створення державної бібліотеки дистанційних курсів, здійснення навчання за дистанційними технологіями. Безперечно, створення дистанційного курсу і його реалізація є процесом колективним. Можна говорити про створення дистанційного курсу однією особою або двома. Але якість вихідного продукту не матиме максимальної якості. Набагато кращих результатів можна досягти, якщо між членами команди, яка створює дистанційний курс, чітко розподілені зобов'язання.

Тому для правильного функціонування дистанційного навчання необхідне кадрове забезпечення. Якісна підготовка курсу забезпечується не тільки якісним вмістом, але і структурованістю, системною організацією, забезпеченням адаптації, мотивацією, системою контролю, співробітництвом, а також використанням для доставки цього курсу слухачам апаратного і програмного забезпечення комп'ютерної та іншої техніки. Отже, в команді зі створення і експлуатації курсу повинні брати участь розробник-тьютор-методист, методолог, дизайнер, менеджер-адміністратор та ін. Кожен з членів команди повинен знати пропонувану концепцію дистанційного навчання, погодитися з нею, вносити в роботу команди свою частку на високому професійному рівні [3]. Необхідними вміннями кадрового складу дистанційного навчання є спілкування зі студентами, знання їх особистих запитів та інтересів, постійна участь у вдосконаленні процесу, відповідальність за належну якість роботи і, безумовно, здатність працювати в колективі. Інколи складається уявлення, що успішний розвиток дистанційної освіти залежить лише від наявності і сучасності засобів телекомунікації. Але це невірно. Дистанційна освіта – це, в першу чергу, форма навчання, і всі притаманні традиційній освіті ознаки тут також присутні. Організаційна структура повинна займатися організацією навчального процесу та його методичного забезпечення, а не лише технічними аспектами. Такий підхід є важливим через те, що управління дистанційним навчанням залишається невідпрацьованою ланкою. Це стосується також і організаційно-економічного забезпечення дистанційної освіти.

Обов'язковою умовою впровадження дистанційного навчання є наявність фахівців у команді, яка створює курс. Кожен член цієї групи повинен розуміти, сприймати і застосовувати основні принципи дистанційного навчання. Це можна реалізувати, наприклад, через дистанційний курс для професорсько-викладацького складу, який діє в межах однієї лабораторії в навчальному закладі, де одночасно будуть відпрацьовуватися навички, виникатимуть і вирішуватимуться питання.

Організація впровадження дистанційних освітніх технологій у вищих навчальних закладах неможлива без визначення зрозумілого механізму нормування і стимулювання роботи викладачів, захисту їх авторських прав, створення фонду електронних матеріалів і банку атестованих дистанційних курсів. Тому варто запровадити регламентні документи із визначеними положеннями про організацію і супровід курсів дистанційного навчання [5].

Заміною навчальної аудиторії традиційного навчання є віртуальне навчальне середовище. Його можна успішно створювати на основі безкоштовних чи відкритих інструментальних засобів, які перевірені світовою та вітчизняною практикою. Цей крок відразу зекономить кошти на придбанні програмного забезпечення. Також можна використовувати розроблені власними силами навчальні середовища в рамках навчального проекту студента або групи студентів, які будуть якнайкращим чином пристосовані до потреб даного курсу. Незважаючи на досить об'ємний перелік позитивних якостей дистанційної освіти, на сьогодні має місце низка проблем.

По-перше, необхідність визначення цільової аудиторії, оскільки за психофізіологічними показниками далеко не всі споживачі освітніх послуг здатні до виключно самостійного засвоєння навчального матеріалу, особливо з дисциплін, які мають складний характер і потребують природно закладених здатностей до аналітичного мислення.

По-друге, визначення пріоритетних напрямків застосування дистанційного навчання (здобуття другої вищої освіти, перепідготовка та підвищення кваліфікації, здобуття основної освіти).

По-третє, прийняття рішення щодо ліцензування окремих обсягів підготовки за дистанційною формою або використання ліцензованих обсягів заочної форми навчання. Окрім того, є складна проблема ідентифікації дистанційних студентів, контролю за виконанням завдань у реальному часі, електронного підпису тощо. Але найбільшою проблемою у сфері дистанційного навчання на цей час є його нормативно-правова неврегульованість, а звідти – і різне розуміння та бачення дистанційної освіти як у цілому, так і в деталях [4].

У зв'язку з цим, для подальшої роботи необхідно розробити такі нормативні документи:

- положення про ліцензування та акредитацію дистанційної форми навчання;
- положення про локальний і базовий центри системи дистанційного навчання;
- положення про експертизу в системі дистанційного навчання; положення про банк атестованих дистанційних курсів;
- положення про організацію навчального процесу з використанням технологій дистанційного навчання;
- умови щодо захисту інтелектуальної власності та авторських прав у системі дистанційного навчання;
- методичне та дидактичне забезпечення для впровадження дистанційного навчання за визначеним переліком напрямів і спеціальностей.

Таким чином, аналіз ринку освітніх послуг України довів, що на сьогодні зростає попит на нетрадиційні підходи до отримання освіти. Найбільшої популярності набуває дистанційна форма навчання, оскільки вона значно розширює доступ до освіти незалежно від місця проживання; не потребує відмови від заробітків на час навчання; створює можливість одержувати освіту на робочому місці, в домашніх умовах або в навчальному центрі без відриву від роботи; надає можливість людям з додатковими потребами отримати повноцінну освіту. В Україні вона завойовує чільне місце поряд зі стаціонарною формою навчання, створює конкуренцію заочної. Уже багато університетів пропонують її своїм потенційним студентам.

Отже, розвиток технологічних інновацій приводить до збільшення пропозицій у сфері освіти. Різко підсилюється конкуренція між навчальними закладами, боротьба за споживача освітніх послуг, що є принципово необхідним для розвитку ринкових відносин у сфері освіти. Освітні послуги на базі нових технологій надаються різними соціальними інститутами, для яких освіта не є

головною метою – підприємствами, музеями тощо, тобто розвивається неформальна освіта.

Телекомунікації сприяють розширенню освітнього простору, його глобалізації, наданню освітніх послуг незалежно від територіальних розподілів і національних границь. Процеси, що відбуваються в українській освіті, спричиняють зміну підходів у підготовці фахівців, вимагають постійних досліджень для підвищення ефективності освіти внаслідок економії на витратах у ході розширення масштабів надання освітніх послуг. Розвиток дистанційної освіти в Україні вже пройшов два фундаментальні етапи становлення. Але цього недостатньо, щоб відповідати вимогам інформаційного суспільства й забезпечити повноцінне входження країни в міжнародний освітній простір. Існуючі проблеми вирішуються, тому надалі можна буде говорити про приближення системи ДО України до ідеалів систем розвинених європейських країн.

Література:

1. *Анисимов А. М.* Работа в системе дистанционного обучения MOODLE : учеб. пособие. – 2-е изд. испр. и дополн. / А. М. Анисимов. – Х. : ХНАГХ, 2009. – С. 15–26.
2. *Долбій О. В.* Вплив освіти на розвиток людського потенціалу / О. В. Долбій // Актуальні проблеми розвитку управлінських систем: досвід, тенденції, перспективи : зб. матеріалів V студ. наук.-практ. конф., 22 квітня 2010 р. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, 2010. – С. 45–48.
3. *Кравченко Н. А.* Система дистанционного обучения как один из факторов повышения уровня конкурентоспособности государства / Н. А. Кравченко // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского. Серия “Экономика”. – 2007. – Т. 20 (59). – № 1. – С. 90–95.
4. *Левчук В. Г.* Работа Центра электронного обучения Харьковского национального университета им. В. Н. Каразина в контексте Положения о дистанционном обучении МОНУ / В. Г. Левчук // Проблеми сучасної освіти : зб. наук.-метод. пр. – Вип. 5. – У 2 ч. – Х. : ХНУ ім. В. Н. Каразіна. – 2014. – С. 34–41.
5. *Лімачко Е. Е.* Человеческий капитал в современной экономике – некоторые теоретические аспекты [Электронный ресурс] / Е. Е. Лімачко. – Режим доступа : <http://econom.nsc.ru>.
6. *Прушківська Е. В.* Людський капітал: проблеми та перспективи / Е. В. Прушківська, А. В. Переверзева // Вісник Запорізького національного університету : зб. наук. ст. Економічні науки. – Запоріжжя, 2009. – № 1 (4). – С. 155–160.
7. *Степанов В. К.* Про дистанційне навчання [Електронний ресурс] / В. К. Степанов. – Режим доступу : <http://www.iatp.kharkov.ua>.
8. *Ушенко Н. В.* Напрями відтворення людського капіталу та їх вплив на економічний розвиток країни / Н. В. Ушенко // Формування ринкових відносин в Україні. – 2008. – № 9 (88). – С. 151–157.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

О. В. ЖАДАН

ПРИЧИНИ ТА НАСЛІДКИ ПОШИРЕННЯ НЕСТАНДАРТНОЇ ЗАЙНЯТОСТІ НА НАЦІОНАЛЬНОМУ РИНКУ ПРАЦІ

Здійснено узагальнення сутнісних характеристик нестандартної зайнятості населення. Розкрито причини і наслідки розповсюдження нестандартної зайнятості на національному ринку праці.

Ключові слова: нестандартна зайнятість, ринок праці, соціально-трудові відносини.

Generalization of the essential characteristics of non-standard employment has been made. The causes and effects of the spread of non-standard employment in the labor market are revealed.

Key words: non-standard employment, labor market, labor and social relations.

Однією з визначальних характеристик сучасного економічного розвитку є інтенсивне поширення нестандартних форм зайнятості, яке має дедалі зростаючий вплив на функціонування ринку праці та розвиток соціально-трудових відносин.

Стрімка інформатизація суспільного виробництва при переході нашої країни до інноваційної моделі розвитку спричиняє перерозподіл працівників між секторами економіки, розширення сфери послуг, виникнення та розповсюдження нових нетипових напрямків зайнятості, відмінних від стандартних, в умовах яких співробітника наймають на основі трудового договору на повний робочий день.

Постійно зростаюча конкуренція спонукає підприємства до скорочення витрат, технологічний прогрес створює передумови для появи малих спеціалізованих виробництв, а масовий вихід на ринок праці пенсіонерів, студентів зумовлює зростання кількості робочих місць з гнучкими нестандартними умовами зайнятості.

Проблеми нестандартної зайнятості населення завжди були в центрі уваги української науки, сучасних вчених-економістів і управлінців. Вагомий внесок у розвиток економічної науки про зайнятість населення, трудовий потенціал, ринок праці зробили С. Бандур, Д. Богиня, Н. Борецька, В. Васильченко, Г. Губерна, В. Данюк, Ф. Заставний, К. Зайцева, О. Новікова, В. Оніщенко, І. Петрова, В. Петюх, С. Пирожков, Н. Юрлова та ін.

Незважаючи на вагомий доробок вітчизняних та іноземних науковців, на даному етапі розвитку соціально-трудових відносин в Україні потребують ґрунтовнішого вивчення причини та наслідки поширення нестандартної зайнятості на національному ринку праці.

Метою статті є узагальнення сутнісних характеристик нестандартної зайнятості населення та дослідження причин і наслідків її поширення на національному ринку праці.

Сучасна економічна наука розглядає ознаки стандартності зайнятості населення як із загальнотеоретичної, так і з нормативної точок зору.

Нормативний підхід заснований на законодавчому закріпленні ознак стандартності зайнятості. У цьому контексті стандартною, зазвичай, вважається зайнятість за наймом у режимі повного робочого дня на основі безстрокового трудового договору на підприємстві чи в організації, під безпосереднім керівництвом роботодавця або призначених ним керівників. Навпаки, всі форми зайнятості, що відхиляються від установленого стандарту, включаючи самозайнятість, можуть розглядатися як нестандартні [2, с. 45].

Із теоретичної точки зору погляди на стандартність зайнятості змінювалися залежно від умов соціально-економічного розвитку суспільства. Форми стандартної зайнятості в сучасному вигляді стали швидко поширюватися лише наприкінці XIX ст. у зв'язку зі стрімкою індустріалізацією. Згодом вони домінували в усіх індустріальних економіках протягом більшої частини XX ст. Розвиток масового промислового виробництва і конвеєрних технологій у поєднанні з фордистсько-тейлористськими підходами до організації праці вимагали саме таких форм зайнятості. На цій економічній базі виникли і зміцнилися профспілки і партії марксистської орієнтації як професійні і політичні виразники спільних інтересів працівників. Професійні спілки залишалися численними і політично впливовими, поки “стандартні” працівники домінували у складі сукупної робочої сили кількісно і якісно. За цих умов зайнятості створювались і розвивались діючі в розвинених країнах процедури колективних договорів і соціального партнерства, трудове законодавство і система соціального захисту. Саме в цьому сегменті робочих місць роботодавці насамперед здійснювали інвестиції в людський капітал, вважаючи, що в цих умовах подібні витрати будуть захищені високими витратами обороту.

У той же час поряд із домінуючими стандартними формами зайнятості існував досить великий сегмент ринку праці, що включав альтернативні робочі місця і працівників, зайнятих у нестандартних умовах. Така неоднорідність знайшла відображення в теоріях дуалізму ринку праці під назвами “вторинного ринку праці”, “периферійних робочих місць” тощо. Крім того, питома вага стандартних працівників в економіці розвинених країн коливався циклічно, скорочуючись у періоди рецесії (наприклад, за рахунок зростання частки працюючих неповний час) і зростаючи в періоди підйому.

До середини 1970-х рр. комплекс умов, за яких стандартна зайнятість могла домінувати, почав руйнуватися. Рух у напрямку постіндустріальної і гнучкішої економіки став загальноновизнаним фактом [4, с. 6–12]. Відповідно, сегменти робочих місць, що передбачають відносини зайнятості, відмінні від стандартних, помітно виріс.

Чинники, що сприяли розширенню масштабів нестандартної зайнятості, мають різномірну природу та спрямованість дії. Структурні зміни в економіці розвинених країн спричинили скорочення частки традиційної великої промисловості, яка була основною сферою зайнятості “стандартних” працівників. Швидко зростаючому сектору послуг були потрібні інші працівники: працюючі

в гнучкому часовому режимі, за тривалістю або менше, або довше передбачених законодавством норм; більш мобільні і в разі необхідності простіше звільнювані, оскільки мають лише тимчасовий трудовий контракт; такі, що поєднують виконавські та підприємницькі функції тощо. Схожий характер має і попит на працю з боку малих підприємств, роль яких у сучасній економіці постійно зростає. Посилення глобальної конкуренції, а також пов'язані з цим невизначеність, загострення суперництва за споживачів і необхідність скорочення витрат спонукали і роботодавців, і працівників до більшої гнучкості в соціально-трудових відносинах. Податки та інші непрямі витрати, супроводжуючи стандартні робочі місця, виявилися надмірними для роботодавців навіть у заможних європейських країнах. Значна частка заробітної плати в сукупних витратах на персонал підірвала конкурентоспроможність на глобалізованому ринку. Уповільнення темпів економічного розвитку і зростання безробіття супроводжувалися звуженням можливостей для створення стандартних робочих місць у великих масштабах.

Бурхливий науково-технічний розвиток і, перш за все, революція в комп'ютерних та інформаційних технологіях створили технічні передумови для виникнення невеликих гнучких виробництв, спеціалізації і аутсорсингу. За цих умов став зростати попит на мобільних працівників, здатних і готових працювати в часто мінливих і нестандартних умовах. Наявність комп'ютера, сучасні засоби зв'язку і високошвидкісний доступ до інтернету дозволяють виконувати багато видів робіт поза межами організації роботодавця або замовника і в гнучкому часовому режимі. Навпаки, технологічна потреба і економічна зацікавленість у працівниках з повним робочим днем, довічним наймом і доступних для постійного моніторингу керівництва стали слабшати навіть на великих виробництвах.

Поступове зменшення чисельності працівників, зайнятих у традиційних умовах, спричиняє послаблення згуртованості та цілісності трудових колективів, що сприяє "розмиванню" соціальної бази профспілок. Ослаблення останніх у свою чергу полегшує роботодавцю подальшу ліквідацію стандартних робочих місць або переведення їх у менш витратні нестандартні.

Нарешті, демографічні зрушення у структурі робочої сили, що відбулися в розвинених країнах, також зіграли важливу роль. Масовий вихід на ринок праці заміжніх жінок, пенсіонерів і студентів розширив пропозицію "нестандартної" праці, створивши тим самим значний попит на робочі місця зі скороченим робочим часом і гнучким графіком роботи. При цьому така специфічна робоча сила, будучи зацікавленою в додатковому доході, не вимагала особливих законодавчих гарантій зайнятості, додаткових благ, розглядаючи свою участь в економіці як вторинну, другорядну діяльність.

На сучасному ринку праці представлений досить широкий набір нестандартних форм зайнятості, серед яких: тимчасова зайнятість (трудові контракти на певний строк або виконання певного обсягу робіт, сезонну, разову роботу); неповна зайнятість (тривалість робочого часу менше певної "нормальної" величини); недозайнятість (тимчасова відсутність на робочому

місці або праця менше звичайного часу з не залежних від працівника причин); понадзайнятість (з тривалістю робочого часу більше законодавчо визначеної граничної величини (зазвичай – понад 40 робочих годин на тиждень); самозайнятість (роботодавці, члени виробничих кооперативів); неформальна зайнятість (зайняті індивідуальним підприємництвом, за наймом у фізичних осіб, у формальному секторі на основі усної домовленості); зайнятість у домашніх господарствах (особи, які виробляють товари чи послуги у домашніх умовах для продажу на ринку або для власного споживання) [5, с. 85].

У розвинених країнах трьома провідними формами нестандартної зайнятості є тимчасова і неповна зайнятість, а також самойзанятість. У країнах ЄС у середньому питома вага кожної з них становить близько 8 % від загальної чисельності зайнятих, але в окремих державах ці цифри набагато вищі. Наприклад, в Іспанії терміновий контракт має кожен четвертий працівник, а в Нідерландах неповністю зайнятим є кожен третій [1, с. 47].

Зрозуміло, що деякі з розглянутих вище форм зайнятості можуть поєднуватися одна з одною, утворюючи різноманітні комбінації і, тим самим, вкрай ускладнюючи статистичний облік. Атипові характеристики робочих місць мають тенденцію до взаємного тяжіння. Одне відхилення від “стандарту”, як правило, тягне за собою інші. Наприклад, значна частина зайнятих у неформальному секторі не мають постійного контракту, працюють не за наймом, неповний час тощо. У результаті вони потрапляють одночасно в декілька різних категорій нестандартно зайнятих. Додаткова складність пов’язана з тим, що один і той же працівник може змінювати час від часу стандартні та нестандартні форми зайнятості або суміщати їх. Скажімо, працюючи в організації на цілком стандартних умовах одночасно, він може бути залучений у неформальну діяльність або підробляти на іншому підприємстві у вільний від основної роботи час. Нарешті, навіть ті робочі місця, які за формальними ознаками є “стандартними”, за своїм реальним статусом дуже часто не відрізняються від “нестандартних”. Так, особи з договором на повний робочий тиждень можуть періодично переробляти або навпаки, працювати за скороченим графіком.

У цьому контексті нестандартність соціально-трудова відносин може розглядатися з двох точок зору. По-перше, мова може йти про нестандартність трудового договору, тобто про відхилення формальних умов контракту від прийнятого стандарту (звужене трактування). По-друге, про нестандартність фактичних умов зайнятості (розширене трактування). У такому більш загальному сенсі до нестандартних працівників можуть бути віднесені не тільки ті, хто мають нестандартний контракт, але й ті, хто взагалі не має контракту (наприклад, самозайняті, зайняті у фізичних осіб і зайняті на основі усних домовленостей) або ті, хто за наявності стандартного контракту реально працює в нестандартному режимі. Відмінності між вузькою і широкою інтерпретацією цього явища характеризують ступінь деформалізації економіки, а також ефективність і якість трудового законодавства та укладених контрактів. На жаль, на рівні доступних даних

далеко не завжди є можливість їх розділити. Українське трудове законодавство значно обмежує для найманих працівників будь-які відхилення від стандарту, але реальні тенденції розвитку ринку праці значно відрізняються від нормативних вимог.

Об'єднання всіх вищенаведених форм під загальною назвою суттєво ускладнює оцінку нестандартної зайнятості як соціально-економічного явища. У найбільш загальному вигляді її переваги та недоліки пов'язані з тим, що, з одного боку, вона забезпечує гнучкість ринку праці, але, з іншого – послаблює позиції працівників. Ця подвійність активно дискутується дослідниками соціально-трудова відносин зайнятості: тоді як одна їх частина робить наголос на соціальних втратах, породжуваних нестандартною зайнятістю, інша – підкреслює її важливість як інструмент адаптації фірм і працівників до змін, що безперервно відбувається в умовах сучасного економічного і соціального буття.

Для роботодавця гнучкість означає розширення спектру можливостей зниження витрат на працю і підвищення конкурентноздатності в короткостроковій та середньостроковій перспективі. Це дозволяє зберігати наявні робочі місця і створювати нові. У той же час, надмірна гнучкість соціально-трудова відносин через лібералізацію законодавства про захист зайнятості або його ігнорування (якщо воно залишається надмірно жорстким) веде до зростання частки працівників з нетривалим спеціальним стажем. Це, у свою чергу, нівелює стимули до інвестицій у специфічний людський капітал і руйнує трудову мотивацію працівників, що загрожує зниженням якості продукції та втратою конкурентоспроможності.

Для працівника гнучкість ринку праці, що виявляється в можливостях створення тимчасових, неповних чи неформальних робочих місць, асоціюється, насамперед, з відсутністю соціального захисту та перспектив вертикальної кар'єри, а також з низькою оплатою. Це дає можливість підтримувати більш високий рівень зайнятості, тим самим знижуючи ризик безробіття і покращуючи шанси працевлаштування як для зайнятих, так і для незайнятих. Такі робочі місця найчастіше є найбільш ефективним способом для безробітних повернутись у сферу зайнятості, включаючи регулярну і стандартну. Тому соціально оптимальна міра гнучкості ринку праці – це ретельно вивірених і мінливий у часі баланс між захисними заходами для працівника і ліберальними нормами використання праці для роботодавця за наявності ефективної системи регулювання зайнятості.

За оцінкою Федерації профспілок України, поширення нестандартної зайнятості становить реальну загрозу. Гідна праця – це можливість отримати відповідну професійним знанням гідну та продуктивну роботу, а нестандартна зайнятість базується на низькому рівні оплати праці, не гарантує працевлаштування, призводить до порушень безпеки праці, закриває шлях до подальшої освіти, професійного та кар'єрного зростання. Профспілки вважають, що офіційна статистична інформація не дозволяє в повному обсязі вимірювати масштаби поширення такої зайнятості на ринку праці нашої країни. За окремими експертними оцінками, сьогодні менше двох мільйонів працівників виконують роботу без оформлення трудових відносин [3].

За інформацією голови ФПУ, нестандартні форми зайнятості та їх поширення – це також загроза для робітничого руху. Така зайнятість веде не тільки до погіршення умов та оплати праці, напруження відносин між працівниками, а й негативно впливає на їх єдність і перешкоджає вступу до профспілки.

Більше того, Федерація профспілок України активно протидіє поширенню нестандартної зайнятості. До речі, 2013 р. був оголошений роком боротьби профспілок проти нестандартної зайнятості. При підготовці нової редакції Закону України “Про зайнятість населення” за ініціативи профспілок вдалося не допустити лібералізації соціально-трудова відносин, тобто впровадження тотальної гнучкості ринку праці через нестабільну зайнятість. Верховна Рада України прийняла в першому читанні законопроект “Про внесення змін до деяких законів України щодо видачі дозволу на наймання працівників для подальшого виконання ними роботи в Україні в іншого роботодавця”. Це дозволить Державній службі зайнятості України розпочати видачу спеціальних дозволів і дасть реальні інструменти для захисту прав найманих працівників. Важливо також ратифікувати Конвенцію МОП № 181 “Про приватні агенції зайнятості” [3].

Профспілки відзначають, що велике значення для зменшення поширення нестандартної зайнятості має мотивація легальної зайнятості та консолідація зусиль соціальних партнерів, спрямованих на законодавче врегулювання умов найму та соціального захисту працівників, які виконують роботу на дому або в інших нестандартних умовах зайнятості, заборона застосування нетипових форм зайнятості, при яких губляться прямі відносини між працівником і роботодавцем.

Зрозуміло, що позиція профспілок обумовлена їх природою та цілями функціонування, однак поширення нестандартної зайнятості є об’єктивною реальністю, з якою боротися непродуктивно. Стандартизація була пов’язана з індустріалізацією і добре вписалася в рамки соціалістичного господарства, полегшуючи планування і мобілізацію трудових ресурсів, а також політико-ідеологічний контроль за працівниками.

Для кращого розуміння динаміки нестандартної зайнятості на українському ринку праці доцільно коротко нагадати його основні функціональні та інституційні характеристики, які могли вплинути на поширеність і специфіку нестандартної зайнятості.

Аналіз показує, що нестандартна зайнятість більш поширена в певних соціально-демографічних групах. Серед них переважають наймолодші та похилі, малоосвічені і без “надійної” професії, іншими словами, працівники, що відрізняються низькою конкурентоспроможністю на ринку праці.

Звичайно, цю закономірність не можна вважати універсальною. Так, неповна зайнятість у вигляді переведення на режим скороченого робочого часу або адміністративних відпусток найчастіше захоплювала “ядро” робочої сили – працівників зрілого віку, прийнятих на умовах постійного найму, зайнятих на великих і середніх підприємствах, з досить високою кваліфікацією. Проте найчастіше ця форма нестандартної зайнятості не переростала в хронічну, тому

більшість неповністю зайнятих працівників рано чи пізно поверталась до роботи в нормальному режимі. Більшість форм нестандартної зайнятості виникають як реакція на негативні макроекономічні шоки і сприяють пом'якшенню пов'язаних з ними витрат. Іншими словами, вони носять переважно циклічний характер. Це однаково характерно як для розвинених, так і постсоціалістичних країн. Однак оскільки в Україні перехідна криза відрізнялась безпрецедентною глибиною і тривалістю, масштаби і стійкість деяких з цих циклічних форм нестандартної зайнятості також виявилися надмірно великими. Показовим прикладом цього є значне і тривале поширення вимушеної неповної зайнятості. Але варто було вітчизняній економіці увійти у фазу посттрансформаційного підйому, як ці форми нестандартної зайнятості стали швидко сходити нанівець, і в даний час їх присутність на національному ринку праці є досить помірною.

Економічна теорія та емпіричні спостереження переконливо свідчать про те, що поширення нестандартної зайнятості тісно пов'язане з характером трудового законодавства. Чим жорсткіше регулювання зайнятості, тим вище ризик для груп працівників зі зниженою конкурентоспроможністю опинитися серед нестандартно зайнятих. Жорстке законодавство про захист зайнятості значно підвищує трудові витрати і тим самим робить стандартного працівника "дорожчим", скорочуючи попит на його послуги. Тому формальні правила, надійно захищаючи постійних працівників від звільнень і обмежуючи гнучкість зайнятості і робочого часу, сприяють зменшенню масштабів стандартної зайнятості, виштовхуючи з неї, насамперед, жінок, молодь, літніх, малоосвічених і некваліфікованих. Результатом функціонування такого законодавства є різке збільшення частки нестандартно зайнятих.

Результати дослідження сутнісних характеристик нестандартної зайнятості, причин і наслідків її поширення на національному ринку праці дозволили зробити певні висновки. Перш за все, очевидною є безперспективність боротьби з нестандартною зайнятістю шляхом заборон або обмежень. Адже це робочі місця, на яких працюють в основному представники соціально вразливих груп населення. Такі робочі місця в національній економіці з'являються і поширюються, незважаючи на наявні обмеження і навіть прями заборони. Очевидно, що диверсифікація продовжуватиметься і прискорюватиметься, оскільки українська економіка вже стала складовою частиною світової та сховатися від цих універсальних тенденцій для неї неможливо. І чим раніше це усвідомлюють науковці і практики у сфері регулювання ринку праці, тим краще.

У глобалізованому світі диверсифікація відносин зайнятості перетворюється на важливу конкурентну перевагу. Від неї багато в чому залежить здатність ринку праці успішно пристосовуватися до стрімких змін в економічному, соціальному та інституційному середовищах. Але диверсифікація відносин зайнятості негативно пов'язана з жорсткістю трудового законодавства. І чим наполегливіше намагається держава загнати соціально-трудова відносини в жорсткі рамки стандартної зайнятості, тим нижчою, за інших рівних умов, буде конкурентоспроможність робочої сили.

В українській економіці диверсифікованість відносин зайнятості залишається поки що явно недостатньою. На національному ринку праці мало поширені новітні форми атипової зайнятості, які в розвинених країнах переживають зараз справжній бум, – лізинг робочої сили, робота за викликом тощо. Для їх цивілізованого розвитку саме інституційне середовище повинно стати більш адаптованим до інноваційних типів трудових контрактів. Різноманітність – умова існування та джерело сили ринкової економіки. Це повною мірою відноситься також і до відносин зайнятості, що формується на ринку праці.

Література:

1. *Большая О. В.* Проблема неформальної зайнятості в Україні / О. В. Большая // *Держава та регіони.* – 2012. – № 1. – С. 45–49.
2. *Васильченко В. С.* Державне регулювання зайнятості : навч. посіб. / В. С. Васильченко. – К. : КНЕУ, 2007. – 252 с.
3. *Кулик Ю.* Нестандартна зайнятість – загроза для економіки [Електронний ресурс] / Ю. Кулик. – Golos.ua, 2014. – Режим доступу : <http://ua.golos.ua/politika>.
4. *Моторна І.* Дистанційна зайнятість в умовах глобалізації економіки та соціально-економічні вигоди від її використання / І. Моторна // *Україна: аспекти праці.* – 2009. – № 3. – С. 6–12.
5. *Ринок праці та зайнятість населення: проблеми теорії та виклики практики :* монографія / [ред.-координатор М. В. Туленков]. – К. : ШК ДСЗУ, 2010. – 363 с.

Надійшла до редколегії 08.09.2014 р.

УДК 614.2:362.17:378.14

Р. Ю. ГРИЦКО, І. І. ФУРТАК

**ДЕРЖАВНЕ УПРАВЛІННЯ ПІДГОТОВКОЮ
ЛІКАРІВ ЗАГАЛЬНОЇ ПРАКТИКИ – СІМЕЙНОЇ МЕДИЦИНИ**

Наведено необхідність запровадження комплексного механізму державного управління підготовки лікарів загальної практики – сімейної медицини.

Ключові слова: механізм державного управління, система охорони здоров'я, первинна медико-санітарна допомога, лікар загальної практики – сімейної медицини, безперервний професійний розвиток.

The necessity of introduction of complex mechanism of state administration of preparation of doctors of general praktiki – simeynoy medicine is resulted.

Key words: the complex mechanism of public administration, health system, the primary health care, a general practitioner – family doctor, the continuing professional development.

Комплексний механізм державного управління (МДУ) системою охорони здоров'я (СОЗ) України сформовано за принципами та пріоритетами державної політики щодо охорони здоров'я, які визначаються Конституцією України, Законом України “Основи законодавства України про охорону здоров'я” та іншими прийнятими на їх виконання законодавчими і підзаконними актами, що встановлюють, започатковують і розвивають політичний МДУ СОЗ. Комплексний МДУ охороною здоров'я населення України на державному, регіональному і комунальному рівнях складний. Аналіз досліджень закордонних і вітчизняних учених дозволив визначити комплексний МДУ як систему, яка складається з практичних заходів, методів, інструментів, важелів і стимулів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво чи будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Оскільки чинники державного управління мають політичну, економічну, соціальну і правову основу, то найчастіше окремі МДУ виступають у виді політичних, економічних, правових, організаційних і мотиваційних складових, що входять до комплексного МДУ. У комплексі МДУ об'єднують засоби названих вище систем цілеспрямованого впливу органів державного управління на об'єкти управління.

Об'єктами управління на рівні обласної державної адміністрації (ОДА) виступають громадяни, підприємства, установи та організації, засоби масової інформації, районні державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадські організації та інші об'єкти управління. Складовими моделі організаційного МДУ в ОДА є інтереси та потреби територіальних громад і суспільства, суб'єкти управління, їх цілі та завдання, організаційні структури, функції, методи та інструменти управління, а також результат діяльності ОДА. Важливою складовою МДУ є зворотний зв'язок, за допомогою якого об'єкти управління мають змогу впливати на суб'єкт управління, удосконалюючи при цьому сам організаційний МДУ.

Медична допомога – це узагальнююча назва всіх видів медичної допомоги, в тому числі лікувального і профілактичного призначення. Рівень складності допомоги коливається від профілактики й самопомоги до застосування найбільш високоспеціалізованих методів. Розподіл потреб населення у медичній допомозі відповідає моделі піраміди. Протягом місяця з кожної тисячі населення у 750 виникають ті або інші проблеми зі здоров'ям, з них 250 потребують консультації лікаря загальної практики – сімейної медицини (ЛЗП-СМ), 5-и необхідна консультація вузького спеціаліста, 9-и – госпіталізація і тільки одному – допомога у високоспеціалізованому центрі. Нині Україна має близько 10 тис. ЛЗП-СМ, а необхідно не менше 35 тис., що ставить завдання прискореного вишколу цих фахівців та організації на державному рівні механізму їх безперервного професійного розвитку (БПР).

У керованих громадській системах, де охорона здоров'я розглядається як “соціальне благо”, право вибору стає механізмом, за допомогою якого люди можуть впливати на те, що відбувається з ними в СОЗ. У СОЗ, які проголошують

ринкові принципи конкуренції, наявність у пацієнта права вибору звичайно пов'язується з ідеєю суверенітету споживача, і роль системи вимірюється її можливістю відповідає “індивідуальним” потребам користувачів. Незалежно від типологічних особливостей СОЗ, можливість вибору і зміни ЛЗП-СМ на сучасному етапі розвитку – це невід’ємне право пацієнта, реалізація якого розвертає систему надання медичної допомоги в бік споживача медичних послуг і орієнтує її на задоволення медичних потреб населення. Вільний вибір лікаря пацієнтом зачіпає як організаційну ідеологію, продуктивність та стимули, так і сам процес надання медичної допомоги. Запровадження списків сімей або конкретних осіб є обов’язковою передумовою для переходу до поособової системи фінансування і оплати праці персоналу первинної ланки [1].

Особливого значення набувають наукові розробки проблем інформаційної підтримки роботи ЛЗП-СМ, окремих закладів СМ і вирішення регіональних проблем державного управління, які виникають під час запровадження і розвитку сімейної медицини. За визначенням Всесвітньої Федерації Медичної Освіти (ВФМО), безперервний професійний розвиток (БПР) означає період освіти та підготовки лікарів, що починається після завершення базової медичної освіти та післядипломної підготовки в університеті та триває протягом усього професійного життя [2].

Свобода вибору пацієнтом лікаря формує новий характер відносин між надавачем (лікарем) і споживачем медичних послуг пацієнтом з істотною активізацією останнього і є обов’язковою передумовою для переорієнтації системи охорони здоров’я з потреб медичних установ і служб на потреби населення. Слід підкреслити, що цей механізм повною мірою спрацьовує лише в умовах реальної конкуренції між постачальниками медичних послуг, кожний з яких намагається підвищити рівень вишколу для забезпечення належного рівня якості лікування і задоволення запитів пацієнтів [3].

Більшість повідомлень вітчизняних працівників закладів післядипломної медичної освіти України свідчать про те, що БПР об’єднується з післядипломною освітою. МДУ системою безперервного професійного розвитку фахівців СМ в Україні започатковано наказом МОЗ України “Про затвердження змін до положення про проведення іспитів на передатестаційних циклах” від 07.07.2009 р. № 484 [4].

До МДУ підготовкою ЛЗП-СМ загалом належить система економічних, мотиваційних, організаційних, політичних, правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Він складається з політичного (для дієздатності держави), організаційного (для досягнення відповідних цілей та виконання завдань і функцій державного управління в певній сфері), інституційного механізмів тощо [5].

Вимоги до лікарів загальної практики – сімейної медицини (ЛЗП-СМ) як до фахівця по 21 лікарській спеціальності ставить завдання належного рівня його підготовки, що потребує відповідного комплексного МДУ підготовкою ЛЗП-СМ

та їх БПР у контексті реформування СОЗ та євроінтеграції України. Наповнення змісту цього механізму є предметом і метою цього дослідження.

Потреба в первинній допомозі найбільша, в спеціалізованій – менша, у вузькоспеціалізованій – ще менша, що проявляється у відповідній структурі надання медичних послуг. Основою медичної допомоги, організованою згідно з потребами населення, є первинна медико-санітарна допомога (ПМСД). Вільний вибір ЛЗП-СМ полягає в тому, що населення вибирає лікаря первинної ланки для постійного медичного обслуговування. Періодично, зазвичай один раз на рік, але не частіше одного разу на півроку надається можливість змінити лікаря. Вибір оформляється документально шляхом записування особи або сім'ї до списку того чи іншого лікаря і є своєрідним договором між пацієнтом і лікарем. У СОЗ різних типів мотиви, що спонукають запровадження права громадянина на вибір лікаря, відрізняються.

В Україні вільний вибір лікаря було задекларовано ще в 1989 р. наказом МОЗ колишнього СРСР № 938, але досі не діє механізм масового використання цього права людини в демократичній державі. Учені та практики вважають запровадження вільного вибору лікаря перспективним напрямом організації ПМСД в нашій країні. Для раціоналізації затрат часу медичним персоналом доцільно, щоб свобода вибору мала певні географічні (територіальні) обмеження [5].

Існує дві основні організаційно-правові форми надання ПМСД:

- виділення підрозділів ПМСД у рамках структури існуючих поліклінік;
- створення незалежних загально-лікарських практик;

Організація ланок ПМСД у поліклініках дає можливість лікарям професійно кооперуватися, забезпечити комплексність обслуговування пацієнтів в одній установі, дозволяє спільно користуватися можливостями медичної техніки і адміністративно-господарських служб, отримати адміністративну підтримку при організації первинної допомоги.

Поряд з перевагами така форма організації має низку недоліків, основними з яких є обмеженість свободи підрозділів ПМСД рішеннями адміністрації поліклінік і відсутність достатніх економічних стимулів для інтенсивної і якісної роботи. Незалежні лікарські практики мають значний організаційний потенціал. Вони не зацікавлені в утриманні надлишкових потужностей і можуть маневрувати ресурсами залежно від об'єму лікувально-профілактичної допомоги, мають економічну мотивацію до збільшення об'єму і інтенсифікації діяльності, оскільки прибуток практики залежить від її розміру і сталості. Конкуренція між практиками, ризик втрати пацієнтів зумовлює уважне ставлення до інтересів пацієнтів, формує відповідальність за свою роботу. Водночас діагностичні і лікувальні можливості більшості незалежних лікарських практик обмежені через слабкість їх матеріально-технічної бази, існує висока загроза ризику для фінансової стабільності практики [3].

Незважаючи на те, що обидві організаційно-правові форми мають низку істотних переваг і недоліків, більш ефективною формою, яка сприяє встановленню реальних економічних відносин у галузі, є незалежні лікарські практики. У той же

час бажано при розвитку незалежних лікарських практик в Україні зберегти позитивні характеристики, що властиві поліклінікам.

Конкретні умови на різних територіях визначають різні організаційні форми роботи загальної практики, так звані моделі організації роботи ЛЗП-СМ. Загалом можна говорити про такі моделі: індивідуальна практика, групова практика, багатопрофільні центри здоров'я. При індивідуальній формі практики лікар працює один або разом із середнім медичним персоналом і може мати статус незалежного господарюючого суб'єкта, який самостійно формує свій прибуток і відповідає за свої фінансові зобов'язання. Деякі ЛЗП-СМ вважають за краще працювати індивідуально, що пояснюється такими причинами:

- не завжди можливо працювати в групах, коли населення проживає на дуже великих територіях,
- коли немає колег, тоді менше можливостей виникнення конфліктів;
- лікар, який працює один, краще знає своїх хворих, оскільки відповідає за меншу кількість пацієнтів;
- обслуговування хворих може бути на найвищому рівні, якщо лікар дотримується високих стандартів, але якщо лікар відійде від деяких стандартів компетенції, то немає нікого, хто б звернув на це увагу.

Індивідуальні лікарські практики на сучасному етапі розвитку не можуть бути віднесені до перспективних форм організації ПМСД перш за все через обмеженість можливостей створення досить міцної матеріально-технічної бази, яка б дозволяла використовувати відповідні рівню допомоги сучасні діагностичні і лікувальні технології індивіду [5].

Індивідуальна лікарська практика доцільна лише в місцевостях з низькою щільністю населення, де функціонування групи лікарів економічно нерентабельне. Світовий досвід свідчить про заміну індивідуальних практик груповими.

Групова практика – це об'єднання двох або декількох загально-практикуючих лікарів. Об'єднання лікарів у групові практики має низку переваг порівняно з індивідуальною практикою, а саме:

- ефективне використання обмежених ресурсів (співоренда приміщень і медичного обладнання);
- можливість залучення до праці за сумісництвом допоміжного персоналу: соціального працівника, психолога, менеджера, бухгалтера, юриста;
- більш широкі можливості для діагностики і лікування внаслідок концентрації коштів для придбання обладнання;
- можливість взаємозамінності медичного персоналу протягом доби і на час тривалої відсутності (відпустки, навчання);
- можливості для професійного спілкування, консультацій, навчання;
- можливості для певної спеціалізації в межах загальної медицини;
- спільне здійснення деяких адміністративних функцій.

Групова практика може створюватися на правах угоди з партнерами або на правах єдиної юридичної особи. У першому випадку кожен лікар має своїх клієнтів, самостійно веде фінансові справи. Групова практика, що є юридичною особою, має один розрахунковий рахунок у банку, на якому концентруються всі доходи практики, що розподіляються відповідно до умов, обумовлених у статуті практики або інших документах. Піклування про фінансову стабільність незалежних практик диктує доцільність організації практик зі статусом юридичної особи, що зменшує фінансові ризики і дозволяє залучити професіоналів (менеджерів, зокрема підготовлених і у сфері фінансового менеджменту для управління практикою). Практика може мати будь-яку форму власності: державну, комунальну, приватну, колективну. Враховуючи економічні і культурні особливості України, переважає форма організації практик на базі комунальної (муниципальної) або державної власності [1].

У низці країн ЄС ПМСД надається в багатопрофільних центрах здоров'я. Медичні центри або центри здоров'я є первинними загальнодоступними і найважливішими ланками охорони здоров'я. Вони комплектуються ЛЗП-СМ, медсестрами та іншим персоналом, які отримують зарплату з бюджету, кожен центр обслуговує приблизно 15 тис. населення. Мережа центрів здоров'я формується ближче до місць проживання людей задля збільшення охоплення населення ПМСД. До функцій центрів здоров'я входить надання ПМСД, стаціонарне лікування терапевтичних хворих, надання стоматологічної допомоги, охорона здоров'я матері та дитини, школярів і студентів. У центрах надається як амбулаторна, так і стаціонарна допомога, забезпечується нагляд за станом здоров'я матері та дитини, школярів і студентів, проводиться санітарна просвіта жителів муніципалітету. До складу центру здоров'я, крім лікарських амбулаторій, входять: відділ охорони здоров'я матері та дитини, стаціонар загального профілю, клінічна лабораторія тощо. Для більшої доступності медичної допомоги передбачається забезпечення центрів автотранспортом.

В Україні ЛЗП-СМ можуть працювати в таких ЛПЗ: амбулаторії загальної практики-сімейної медицини, сільські лікарські амбулаторії, міські поліклініки, дільничні лікарні, медико-санітарні частини та ін. При роботі групи ЛЗП-СМ в умовах поліклініки вона, як правило, організаційно уособлена: частіше це відділення або бригада. При них доцільно створювати тренінгові центри для організації коучингу, семінарів, тренінгів на місці [5].

У політиці ВООЗ по досягненню здоров'я для всіх у ХХІ ст. зазначається, що населення може внести значний внесок у зміцнення і збереження свого здоров'я, якщо володітиме точною і своєчасною інформацією з питань само- і взаємодопомоги. При цьому медичні працівники повинні виступати як посередники, наставники і порадики для своїх хворих.

Навчання населення навичкам само- і взаємодопомоги, розповсюдження медичної культури серед контингенту, який обслуговується, розглядається як

надзвичайно важлива функція, яку все більша кількість ЛЗП включає до спектру своєї діяльності. Соціальна і економічна ефективність такої підготовки пацієнтів науково обґрунтована зарубіжними вченими.

Доведено, що на кожний долар, витрачений на навчання пацієнтів, припадає 3-4 долари економії. Серед станів, при яких навчання методам самопомоги приводить до чистої економії коштів, називають астму, діабет, гострі респіраторні захворювання, остеоартрит, ревматоїдний артрит, хронічні болі, незначні функціональні розлади вагітності [1].

Першочерговими завданнями підготовки пацієнтів є навчання такому:

а) грамотному прийняттю рішення стосовно необхідності звернення до лікаря, виходячи з того, що близько 75 % симптомів дозволяють обійтися без лікарського втручання; б) розпізнаванню симптомів серйозних захворювань, що вимагають медичних втручань і негайного звернення до ЛЗП-СМ.

Для підвищення можливостей населення самостійно справлятися з медичними проблемами працівники ПМСД повинні взяти на себе функції інформування людей про способи ефективної підтримки і поліпшення здоров'я; вчителів-наставників з використання особистих можливостей пацієнтів для допомоги собі й близьким; посередників і консультантів для своїх пацієнтів в їх відносинах з установами СОЗ і соціального захисту.

Останнім часом розширюються стаціонарозамінні функції ЛЗП-СМ, частіше використовуються такі форми, як: стаціонарозамінна діяльність, денні стаціонари та стаціонари вдома. ЛЗП-СМ може організувати у своєму офісі (або орендованому приміщенні) денний стаціонар для надання кваліфікованої медичної допомоги хворим шляхом їх госпіталізації на денний стаціонар за відсутності показань до постійного лікарського нагляду.

Реформування ПМСД на засадах СМ вимагає суттєвих змін у підготовці лікарських і сестринських медичних кадрів. Переглянуто раніше розроблені в системі медичної освіти програми підготовки ЛЗП-СМ з урахуванням світового досвіду, умов і традицій вітчизняної медичної школи.

Система підготовки ЛЗП-СМ склалась в Україні ще перед початком медико-соціального експерименту з реформуванням ПМСД на засадах СМ. Уже в 1988 р. на основі першої в Україні “Професіограми лікаря загальної практики”, що отримала медаль ВДНГ СРСР, було опрацьовано перші типові навчальні плани і програми підготовки ЛЗП-СМ на додипломному і післядипломному етапах. З цією метою в 1993 р. у Львівському державному медичному інституті відкрито першу в Україні кафедру поліклінічної справи і сімейної медицини, на якій почали навчатися студенти VI курсу лікувального факультету за опрацьованою педагогами університету програмою “Поліклінічна справа і сімейний лікар”. У 1995 р. у ЛДМІ було організовано першу в Україні кафедру СМ факультету післядипломної освіти, де розпочали систематичну перепідготовку ЛЗП-СМ з дільничних терапевтів і педіатрів. Нині функціонують три факультети і 19 кафедр

СМ у вищих навчальних медичних закладах післядипломної освіти. Підготовка ЛЗП-СМ здійснюється переважно на післядипломному етапі трьома шляхами: через дворічну інтернатуру, піврічну спеціалізацію для лікарів-терапевтів і педіатрів, а також спеціальну підготовку ЛЗП-СМ для села. Про досвід підготовки ЛЗП-СМ на додипломному і післядипломному етапах повідомляють численні друковані роботи. Однак переважна більшість робіт стосується післядипломної підготовки ЛЗП-СМ і їх медичних сестер. Питання ж додипломної підготовки ЛЗП-СМ висвітлюються в обмеженій кількості публікацій, хоч дидактичним питанням фундаментальної підготовки фахівців СМ приділяється достатньо уваги.

Факультети сімейної медицини, що функціонують у вищих медичних навчальних закладах післядипломної освіти України, активно проводять свої науково-методичні дослідження з питань підготовки сімейних лікарів в інтернатурі, перепідготовки їх з інших фахівців, на передатестаційних циклах і циклах тематичного удосконалення сімейних лікарів [1].

Частіше відбувається поглиблення базової підготовки майбутніх сімейних лікарів на окремих факультетах у медичних університетах, починаючи з перших років навчання студентів з попередньою профорієнтацією абітурієнтів на таку складну і відповідальну спеціальність, як сімейна медицина. Створення кафедр сімейної медицини в усіх вищих медичних навчальних закладах України повинно сприяти підготовці сімейних лікарів як на післядипломному, так і на додипломному етапах.

Однак відсутність певних академічних годин із СМ у процесі підготовки ЛЗП-СМ на додипломному етапі та відсутність єдиної програми не сприяють фундаментальній підготовці студентів до майбутньої роботи на посадах ЛЗП-СМ. У різних навчальних закладах викладання СМ починається з різних курсів за нетиповими програмами. І хоч існує нагальна необхідність для України підготовки ЛЗП-СМ, однак на додипломному етапі їх підготовка не передбачена державними нормативними документами.

Підготовку ЛЗП-СМ слід розпочинати ще з першого курсу навчання, враховуючи складність та поліпрофільність такого фаху. Це дозволить не лише провести фундаментальну підготовку такого фахівця, але й правильно професійно виховати його для виконання складних медико-соціальних завдань майбутнього сімейного лікаря. Стурбованість відсутністю єдиної навчальної програми з СМ для вищих медичних навчальних закладів висловили на другому з'їзді ЛЗП-СМ України. Деякі автори стверджують, що за допомогою Болонського процесу можна суттєво поліпшити підготовку ЛЗП-СМ на додипломному етапі, створивши продуману, повноцінну програму для багатпрофільної кафедри СМ, яка має займатись додипломною, післядипломною підготовкою ЛЗП-СМ та їх БПР з поступовим наближенням цієї системи до європейських стандартів. Такі кафедри СМ могли б стати не

лише ефективними центрами підготовки ЛЗП-СМ, але й центрами наукових досліджень у галузі сімейної медицини. При цьому наукові дослідження мають бути присвяченими питанням і проблемам, які постійно турбують ЛЗП-СМ. Вони повинні базуватись на комплексному підході до проблем кожного пацієнта та його родини. Найважливіші теми:

- розробка ефективних планів моніторингу чинників ризиків найпоширеніших захворювань і рекомендації щодо їх профілактики;
- обґрунтування доцільності та ефективності скринінгових програм з метою виявлення найбільш соціально значимих захворювань, розроблення і впровадження нових технологій діагностики захворювань на ранніх стадіях;
- опрацювання прогностичних критеріїв виникнення захворювань та їх прогресування за наявності екзо- та ендогенних чинників ризику;
- визначення ефективності, у тому числі економічної, застосування різних методів діагностики та лікування на засадах доказової медицини;
- обґрунтування стратегії ведення хворих на хронічні захворювання.

Особливого значення набувають наукові розробки проблем інформаційної підтримки роботи ЛЗП-СМ, окремих закладів СМ і вирішення регіональних проблем державного управління, які виникають під час запровадження і розвитку сімейної медицини. За визначенням Всесвітньої федерації медичної освіти (ВФМО), безперервний професійний розвиток (БПР) означає період освіти та підготовки лікарів, що починається після завершення базової медичної освіти та післядипломної підготовки в університеті та триває протягом усього професійного життя [2, с. 104].

За стандартами ВФМО, БПР принципово відрізняється від двох попередніх формальних фаз медичної освіти – базової медичної освіти на додипломному етапі та систематичної післядипломної медичної підготовки. Якщо останні дві проводяться відповідно до певних правил, програм, навчальних планів з визначеною кількістю академічних годин, то БПР переважно реалізується у вигляді самопідготовки та навчання на практиці, а не під час підготовки під чийм-небудь керівництвом. Відповідальність за БПР покладається лише на професійну спільноту і самого лікаря. Максимальну відповідальність за БПР несе професійна медична спільнота із залученням до цієї важливої справи медичних асоціацій та інших професійних організацій. Інформаційні технології та дистанційне навчання все частіше застосовується у БПР. Професійні медичні організації або сертифікаційні органи створюють механізм контролю, за допомогою якого визначається кількість акредитованих курсів або заходів з БПР, за що кожен окремий лікар одержує певну кількість кредитних одиниць з БПР. Для ефективної реалізації безперервного професійного розвитку лікарі повинні мати резерв часу і можливості для осмислення практики і поглибленого навчання з доступом до адекватної професійної літератури та можливість відпрацювання навичок. Більшість повідомлень вітчизняних працівників закладів

післядипломної медичної освіти України свідчать про те, що БПР об'єднується з післядипломною освітою. МДУ системою безперервного професійного розвитку фахівців СМ в Україні започатковано наказом МОЗ України “Про затвердження змін до положення про проведення іспитів на передатестаційних циклах” від 07.07.2009 р. № 484 [4].

Створюються навчально-методичні центри на базі різних кафедр закладів післядипломної освіти, кожний з яких пропонує удосконалення знань і практичних навичок ЛЗП-СМ з відповідної спеціальності, що не відповідає принципам БПР. Адже форми БПР і відповідальність за рівень своєї професійної компетенції – це професійний обов'язок лікаря і йому потрібно дати право вирішувати, де вчитися, чому і як.

Про важливість і значення ПМСД у структурі медичних послуг говорить те, що світова спільнота відводить їй пріоритетне місце в процесі забезпечення здоров'я населення (Європейська політика по досягненню здоров'я для всіх у ХХІ столітті, 1998 р.) і провідну роль під час реформування систем охорони здоров'я (Люблянська конференція по реформуванню охорони здоров'я, 1996 р.). Ефективність, результативність і справедливість СОЗ (за термінологією ВООЗ) залежить, передусім, від наявності чіткої політики розвитку ПМСД, насамперед тому, що тільки в рамках ПМСД можлива реалізація такого важливого для населення принципу як загальнодоступність медичної допомоги.

До МДУ підготовкою ЛЗП-СМ загалом належить система економічних, мотиваційних, організаційних, політичних, правових засобів цілеспрямованого впливу органів державного управління. Він складається з політичного (для дієздатності держави), організаційного (для досягнення відповідних цілей та виконання завдань і функцій державного управління в певній сфері), інституційного механізмів тощо [5].

Отже, можна говорити про політичну, економічну, правову, організаційну, інституційну, інформаційну складові комплексного МДУ підготовкою ЛЗП-СМ у контексті євроінтеграції України. При цьому новим концептуальним підходом до складових МДУ охороною здоров'я зарубіжні дослідники вважають широке використання принципів регульованого ринку медичних послуг, що забезпечує ефективні реформи в Іспанії, Британії, Італії, Фінляндії, Швеції та нових країнах-членах ЄС. Головними стратегіями є: зосередження уваги на системі забезпечення індивідуальної медичної допомоги; поліпшення здоров'я населення на основі досягнення балансу між інвестиціями в сектор надання індивідуальних медичних послуг і в сектор, діяльність якого пов'язана з формуванням здорового способу життя; раціональне інвестування галузі для поліпшення здоров'я населення, що вимагає співпраці різних рівнів державної влади та партнерства приватного і державного секторів для провадження державної політики, на підтримку здоров'я та формування здорового способу життя. Реалізація кожної з цих стратегій, безперечно, потребує насамперед

належного рівня інформаційно-аналітичного забезпечення для прийняття та відповідної підтримки виконання адекватних управлінських рішень у сфері охорони здоров'я.

Головна мета комплексного МДУ підготовкою ЛЗП-СМ – забезпечення якості медичної допомоги, тобто сукупності характеристик, що підтверджують відповідність наданої медичної допомоги потребам пацієнта сучасному рівню розвитку медичної науки і практики. Визначальними характеристиками якості медичних послуг ЛЗП-СМ при цьому є адекватність, доступність, наступність, безперервність, безпечність, результативність, ефективність, дієвість, своєчасність, задоволення очікувань і потреб, стабільність процесу та результату, постійне вдосконалення, поліпшення вишколу персти:оналу шляхом розвитку коучингу і тренінгів. Відповідно до передумов досягнення високої якості медичного обслуговування, які передбачають належне фінансове забезпечення, економічні аспекти функціонування СОЗ набувають особливого значення.

Аналіз механізмів державного управління у СОЗ держав ЄС дає підстави стверджувати, що вони набувають стрімкого розвитку. Це супроводжується виробленням власних критеріїв і принципів, становлячи контекстуально-детермінуючу основу для творчого застосування в Україні, що надзвичайно актуально в процесі її європейської інтеграції та становить перспективи подальших досліджень.

Література:

1. Енциклопедія. Сімейна медицина: у 5 т. Т. 5. Державне управління сімейною медициною / [Є. Х. Заремба, І. І. Фуртак, А. І. Голунов та ін.]; за ред. В. Г. Передерія, Є. Х. Заремби, 2012. – 704 с.
2. Медична освіта в світі та в Україні: додипломна освіта, післядипломна освіта, безперервний професійний розвиток / [Ю. В. Поляченко, В. Г. Передерій та ін.]. – К. : Книга плюс, 2005. – 385 с.
3. Напрями управління впровадженням, діяльністю та вишколом фахівців сімейної медицини в Україні : монографія / [І. І. Фуртак, Р. Ю. Грицко, Б. Б. Лемішко, Р. С. Морочковський]. – Львів : Сполом, 2013. – 188 с.
4. Про затвердження змін до положення про проведення іспитів на передатестаційних циклах : наказ МОЗ України від 07.07.2009 р. № 484 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://rada.gov.ua>.
5. *Фуртак І. І.* Напрями управління впровадженням, діяльністю та вишколом фахівців сімейної медицини в Україні : монографія / І. І. Фуртак, Р. Ю. Грицко, Р. С. Морочковський. – Луцьк : ПрАТ “Волинська обласна друкарня”, 2013. – 188 с.

Надійшла до редколегії 12.08.2014 р.

А. В. РОМІН

ЕКОНОМІЧНІ МЕХАНІЗМИ В СИСТЕМІ УПРАВЛІННЯ ВИЩИМИ НАВЧАЛЬНИМИ ЗАКЛАДАМИ

Проаналізовано сучасний стан розвитку системи вищої освіти та управління вищими навчальними закладами, розглянуто проблеми кількісних і якісних параметрів надання освітніх послуг, їх роль у покращанні економічного стану вузу.

Ключові слова: вищий навчальний заклад, державне регулювання, концепція, органи державної влади, освітні послуги, управління.

This paper analyzes the current state of higher education and management of higher education institutions, the problems of quantitative and qualitative parameters of educational services and their role in improving the economic situation of high school.

Key words: higher education institutions, government regulation, concept, government agencies, educational services, management.

Поступові перетворення української економіки безпосередньо пов'язані з формуванням її нової структури, в одній з основних складових якої є сфера вищої освіти, що забезпечує зміцнення позицій її найбільш дієвих інститутів, – вищих навчальних закладів. Інакше кажучи, успіх перетворень, що проводяться в усіх галузях, сферах і секторах економіки, напряду пов'язаний з розвитком сфери вищої освіти, що забезпечує ефективне функціонування всіх структур економічної системи країни. Це певною мірою підтверджується світовим досвідом, який показує, що реформування системи вищої освіти неможливе без попереднього визначення головних пріоритетів державної політики, які задають магістральний напрям державного регулювання вищої освіти будь-якої держави.

Значний внесок у розвиток теорії освітнього менеджменту зробили зарубіжні і вітчизняні вчені, серед яких Ю. Петруня, М. Матвіїв, І. Іванова, Л. Карамушка, М. Ніязова, О. Кратт, Б. Корольова, С. Мамонтов, Т. Матвіїв, Т. Оболенська, Н. Ушакова, Є. Хриков та інші. Однак на сьогодні в наукових колах немає чітко окресленого підходу щодо визначення наукових засад і напрямів державного регулювання діяльності вищих навчальних закладів в умовах системних зрушень і недостатнього фінансування.

Метою статті є аналіз економічних механізмів у системі управління вищими навчальними закладами.

Для визначення найкращого концептуального підходу до управління вищим навчальним закладом необхідно враховувати специфіку, обумовлену

особливостями освітнього процесу й освітнього товару. Ці особливості можна сформулювати таким чином.

1. Незаперечним є той факт, що ВНЗ відіграють особливу роль у суспільстві. Вища освіта виступає головним фактором соціально-економічного прогресу. Місія вищої школи полягає в підготовці фахівців, діяльність яких спрямована на розвиток суспільства в різних сферах – економічній, політичній, культурній, соціальній. У цьому і полягає особлива значущість суспільних освітніх потреб. Тобто ВНЗ у процесі планування своєї діяльності (насамперед при визначенні номенклатури спеціальностей) повинні передусім орієнтуватися на суспільні потреби і лише потім брати до уваги індивідуальний попит на освітні послуги.

2. Освітній процес тривалий у часі. У зв'язку із цим перед вищим навчальним закладом стоїть завдання щодо прогнозування майбутньої потреби у фахівцях з урахуванням часу, необхідного на підготовку фахівця. Саме тому ВНЗ має орієнтуватися не тільки й не стільки на задоволення поточних потреб у фахівцях, скільки на задоволення потреб перспективних.

3. Важливо враховувати специфіку освітнього товару як товару “інноваційного просування”. Індивідуальний і нерідко колективний споживач не в змозі чітко визначити, якими саме характеристиками має володіти товар, яка сума знань необхідна фахівцеві, за допомогою яких програм, методів проводити навчання. Тільки виробник освітніх послуг (вищий навчальний заклад в особі викладачів) здатний визначити цей набір характеристик. При цьому, природно, уявлення викладачів, які розробляють навчальні програми і курси, повинні спиратися на дійсні, але вербально не сформульовані освітні потреби. Тому ВНЗ має працювати відповідно до концепції “творчого маркетингу”, згідно з якою споживачеві слід пропонувати те, що він сам не в змозі описати, але що йому дійсно потрібно.

4. Індивідуальні споживачі освітніх послуг часто не здатні оцінити, які саме фахівці будуть затребувані на ринку праці. Рішення про вибір спеціальності можуть прийматися під впливом моди, суб'єктивних уявлень про престижність професії, іноді під впливом особистих емоцій.

5. Однією з найважливіших функцій закладу освіти є функція культурного і морального виховання особистості, що також вимагає обережного ставлення до переваг індивідуальних споживачів освітніх послуг та їх втілення.

6. Перед вищим навчальним закладом стоїть важливе завдання щодо підтримки і розвитку наукових шкіл, у тому числі пов'язаних з галузями знань, що не затребувані широким загалом.

7. Для закладів освіти важливо підтримувати відносини з іншими суб'єктами ринку освітніх послуг на основі не конфронтаційної конкуренції, а довгострокового взаємовигідного співробітництва, оскільки знання і наукові досягнення не можуть бути недоторканною власністю одного навчального закладу. Необхідний постійний інформаційний обмін у науковому й освітньому середовищі для постійного збільшення інтелектуального капіталу і підвищення його вартості.

З вищезазначеного випливає, що вищий навчальний заклад у процесі дослідження зовнішнього середовища має орієнтуватися не стільки на вивчення стихійного попиту освітніх послуг індивідуальних споживачів, скільки на поточні і перспективні потреби суспільства у фахівців. Стратегічні завдання ВНЗ мають бути пов'язані із задоволенням потреб саме такого роду, при цьому також повинні враховуватися й потреби індивідуальних споживачів, з якими ВНЗ безпосередньо має справу [2].

Ураховуючи вищенаведене, управління освітньою діяльністю вищих навчальних закладів, на нашу думку, є сукупністю організаційно-економічних, планово-фінансових та інформаційно-аналітичних заходів установ вищої освіти та органів управління освітою, метою яких є всебічний розвиток вищої освіти, задоволення поточного та перспективного попиту на освіту з боку населення, контроль якості освітніх послуг, забезпечення координації роботи вищих навчальних закладів і їх структурних підрозділів з метою підвищення ефективності надання освітніх послуг їх споживачам.

У нашій країні система управління діяльністю вищих навчальних закладів включає управління органами державної влади на загальнодержавному та регіональному рівні в особі Міністерства освіти і науки України, відповідних управлінь місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування, а також громадські організації, систему менеджменту у вищому навчальному закладі.

Вищі навчальні заклади виступають у ролі центрів спеціалізованої підготовки кадрів і проведення досліджень згідно з галузевими програмами за рахунок коштів галузей економіки. Як суб'єкти регіону ВНЗ є центрами акумуляції інтелектуальних, виробничих, комерційних, фінансових і добродійних ресурсів, використання яких не суперечить цілям суспільства, нормативним актам держави і забезпечує відтворення інтелектуального потенціалу регіону.

У контексті сучасної ринкової модернізації та глобалізації української економіки сфера вищої освіти зазнає значних трансформацій, виражається в появі адекватних макро- і мезоекономічних реалій нових форм регіональної організації ринків освітніх послуг, у формуванні єдиного філіального простору найбільших ВНЗ, зростанні впливу комплексу регіональних і локальних чинників на функціональне середовище сфери вищої освіти, наростанні асиметрії і фрагментарності простору вищої освіти, подальшому посиленні взаємозалежності між освітньою діяльністю та регіональною організацією економіки в цілому.

Отже, глобальні зміни в суспільстві й економіці зумовили необхідність розробки ефективних методів організації і регулювання системи управління вищими навчальними закладами як найважливішою складовою економіки, що функціонує в ринкових умовах господарювання. Визначення напрямів реформування системи управління вищими навчальними закладами в Україні повинне здійснюватися з урахуванням специфіки змісту самого освітнього

процесу, а також якісних і кількісних параметрів її найважливішої складової – економічного потенціалу вищої школи.

Перехід української суспільно-економічної системи на ринкову модель розвитку супроводжується поширенням ринкових форм господарювання на ті види діяльності, які традиційно вважаються непродуктивними. Це підтверджує велике значення і роль сфери вищої освіти як найважливішої складової соціально-економічного прогресу. Інтелектуальний потенціал громадян, рівень їх освіти є сьогодні головною умовою й чинником добробуту і стійкого розвитку сучасного суспільства, що детермінує особливу роль системи освіти.

Дослідження економічного змісту господарських відносин системи освіти ускладнене специфікою блага (продукту), що виробляється і реалізовується у сфері освітніх послуг. У сучасній науковій літературі, присвяченій проблемі управління системою вищої освіти, відсутня єдина точка зору щодо змісту і форм функціонування господарського механізму системи освіти в умовах ринку. У дослідженнях вітчизняних економістів можна виділити два основних підходи до визначення освітніх послуг:

– освітні послуги – це система знань, інформації, умінь і навичок, які використовуються з метою задоволення різноманітних потреб людини, держави та суспільства;

– освітніми послугами називається комплекс таких послуг, які безпосередньо пов'язані з реалізацією головних цілей освіти, здійсненням його суспільною місією.

Аналізуючи наведені визначення, можна зробити висновок, що цільовою функцією освіти є збільшення цінності людини як особи, працівника, громадянина. Специфіка освітніх послуг виявляється в їх класичних характеристиках (невідчутність, невіддільність від джерела, непостійність якості, неможливість збереження) та індивідуальних рисах. Неможливість збереження освітніх послуг виявляється двояко. По-перше, неможливо надати послуги в повному обсязі заздалегідь і складати їх як матеріальний товар в очікуванні підвищення попиту. По-друге, з часом людина забуває отриману інформацію, знання. У зв'язку з розвитком науково-технічного прогресу відбувається також старіння знань.

До специфічних особливостей освітніх послуг найчастіше відносять такі:

- висока ємність інтелекту;
- відстрочка виявлення результативності і залежність результатів від умов майбутньої роботи і життя випускника вищого навчального закладу;
- відносна тривалість виконання;
- необхідність подальшого супроводу й оновлення послуг;
- залежність послуги від місця її надання і місця проживання потенційних студентів;
- висока вартість;
- неможливість репродукування тощо [4, с. 193].

При цьому висока інтелектуальна ємність може бути опосередкована високим рівнем товарності освітньої послуги як економічної форми господарювання. Розглянемо сутність освітньої діяльності суб'єктів ринку освітніх послуг, тобто вищих навчальних закладів і визначимо, в чому ж полягає специфіка освітньої діяльності і чи можна її порівняти з діяльністю в інших сферах. Сама діяльність сприймається або як вільна творчість, або як ззовні обумовлена активність-праця. Саме праця в умовах товарного виробництва найбільшою мірою виявляється як свідомо і доцільна фізична або розумова діяльність, що виступає реакцією людини на зовнішнє оточення і є засобом для задоволення її фізіологічних і соціальних потреб, відмінних від потреби в удосконаленні власної особи. А творчість свідомо сприймається людиною як породжувана внутрішнім прагненням до самореалізації діяльність, яка не відтворюється як у своєму процесі, так і в результаті іншими людьми і через це може порівнюватися з діяльністю інших людей.

Головною рушійною силою, здатною забезпечити прогрес суспільства, є творча людина з високим рівнем професійної підготовки, яка має можливість розкрити свої здібності, зарекомендувати себе з найкращого боку й отримати визнання суспільства. Особливістю моделі суспільства з розвиненою економікою є оптимальне співвідношення між матеріальним виробництвом і сферою послуг, оскільки розширення сфери послуг є не стільки результатом, скільки важливим стимулом до зростання матеріального виробництва, соціального і духовного прогресу суспільства загалом.

Значна роль освітніх послуг знаходить теоретичне відображення в багатьох концепціях соціального й економічного розвитку, серед яких виділяються концепції постіндустріального суспільства, теорія людського капіталу тощо. Найбільш детально зростаюча роль знань, інформації в суспільному розвитку розкрита в концепції інформаційного суспільства. У минулому земля, праця і капітал були ключовими факторами виробництва. Сьогодні в багатьох галузях економіки інформація стає головною складовою.

Таким чином, конкретизуючи вищенаведені положення, необхідно враховувати подвійний характер освіти як процесу і результату.

Це визначено такими проявами людської активності, як мотивація, цілепокладання і відносини між людиною та зовнішнім середовищем. Зауважимо, що хоча форма продукту праці може бути різною, безперечним є те, що він є благом, що прямо або опосередковано задовольняє матеріальні потреби виробника. При цьому однією з основних характеристик продукту праці є його відтворюваність, тобто здатність індивіда створювати аналогічний продукт за аналогічних умов. При цьому продукт праці в процесі обміну може переходити від одного індивіда іншому. Але у сфері освіти і процес, і результат тільки частково характеризуються як праця і продукт. Саме це визначає специфіку виробництва продукту в цій сфері. Оскільки освітні послуги характеризуються значним обсягом інтелекту і представлені широким полем особистих контактів виробника і споживача, то діяльність у сфері освіти може характеризуватися, з одного боку, як праця, а з іншого – як творчість.

Література:

1. *Марцин В.* Вища школа України на шляху трансформації у європейський освітній простір / В. Марцин // Вища школа. – 2007. – № 27–35.
2. *Оболеньська Т. Є.* Маркетинг освітніх послуг: вітчизняний та зарубіжний досвід / Т. Є. Оболеньська. – К. : КНЄУ, 2001. – 208 с.
3. *Огаренко В. М.* Розвиток вищої школи в умовах змін ринкового середовища / В. М. Огаренко // Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2004. – Вип. 3 (19). – С. 136–142.
4. *Шилова В. І.* Удосконалення державного регулювання ринку освітніх послуг / В. І. Шилова // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2006. – № 4. – С. 191–194.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 351

М. О. МЕЛЬНИК

**ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ СТРАТЕГІЧНИХ ДОКУМЕНТІВ
ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОГО СТАНОВЛЕННЯ
ТА РОЗВИТКУ МОЛОДІ В УКРАЇНІ**

Окреслено основні проблеми формування стратегічних документів державної політики в Україні. Наведено стратегічні документи державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді. Проаналізовано основні з них. Виявлено перспективи вдосконалення системи стратегічних документів у молодіжній сфері.

Ключові слова: стратегічне управління, керівні документи державної політики, соціальне становлення та розвиток молоді, стратегія, концепція, доктрина.

The main problems of strategic documents generation of state policy in Ukraine have been outlined. Strategic documents of state policy in the field of social formation and development of young people have been listed. The main ones have been analyzed. The prospects for improving the system of strategic documents in the youth field have been revealed.

Key words: strategic management, strategic governing documents of public policy, social formation and development of young people, strategy, concept, doctrine.

За більш ніж двадцятирічний період реалізації державної політики в незалежній Україні були як здобутки, так і втрати, помилки. Однією з причин негативних результатів є недосконалість політичного механізму державного

управління. Важливими елементами політичного механізму є мета, цілі, принципи, завдання політики, тобто розробка стратегічного курсу.

Вироблення ефективної державної політики в суспільстві як науковці, так і політики пов'язують зі стратегічним плануванням, яке набуває особливої актуальності при розробці та реалізації державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді. Це пов'язано з тим, що вирішення молодіжних проблем потребує застосування комплексного та системного підходів, визначення мети, цілей, принципів, пріоритетів, дієвих методів прогнозування, ефективної взаємодії між різними органами державної влади тощо.

Проблемам удосконалення стратегічного управління в Україні та оптимізації системи стратегічних документів державної політики присвятили свої наукові роботи такі вітчизняні науковці, як: А. Баровська, Я. Бережний, Т. Брус, Р. Брусак, В. Горбулін, А. Качинський, М. Свистович, Г. Ситник, В. Тертичка та ін.

Теми стратегічного планування в контексті вивчення молодіжної політики торкалися такі українські науковці, як М. Каракай, М. Лаврищева, В. Орлов, Г. Коваль та ін.

Відзначаючи вагомий науковий вклад вищезгаданих учених щодо вивчення проблем запровадження та реалізації стратегічного планування в Україні, потрібно констатувати, що дана проблематика у сфері соціального становлення та розвитку молоді досліджена недостатньо.

Метою статті є аналіз стратегічних документів державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні для подальшого пошуку шляхів удосконалення молодіжної політики.

Формування державної політики в цілому або в тій чи іншій сфері відображається у створенні відповідних офіційних документів – доктрин, концепцій, стратегій, програм, основних засад, планів тощо, які повинні бути чітким орієнтиром при безпосередній реалізації завдань державної політики та досягненні поставленої мети. Розроблення вищезгаданих офіційних документів відбувається в контексті державного стратегічного планування.

Незважаючи на велику кількість прийнятих на законодавчому рівні доктрин, концепцій, стратегій, програм, основних засад, планів тощо, в Україні й досі в жодному нормативно-правовому акті не вирішено дві нагальні проблеми: відсутність узагальнюючого поняття для всіх вищезгаданих документів і відсутність затвердженої на законодавчому рівні ієрархії таких документів.

У наукових джерелах існують такі варіанти узагальнюючих назв: керівні документи державної політики, політико-правові документи, нормативно-правова вертикаль стратегічних документів, документи вищого (доктрини, концепції, стратегії) та документи нижчого (програми, плани) стратегічного рівня, стратегії та інші документи стратегічного рівня і призначення, концептуальні документи, концептуально-доктринальні документи, система доктринальних документів, програмно-доктринальні документи, планові документи, документи програмного характеру, стратегічні програмні документи, система стратегічних документів.

У нормативно-правових актах зустрічаються такі узагальнюючі назви: система прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України [9]; система документів державного стратегічного планування [5].

А. Баровська запропонувала термін “керівні документи державної політики” [1]. В. Тергичка, А. Семенченко та інші вчені користуються словосполученням “стратегічні документи”.

А. Баровська зазначає, що відсутність ієрархії та чітко визначених вимог до змістовного наповнення документів призводить до того, що відповідні акти одночасно містять положення, притаманні різним видам керівних документів державної політики [1, с. 33]. Вона узагальнила існуючі в державно-управлінській науці підходи до розгортання ієрархії керівних документів державної політики: Доктрина → Концепція → Стратегія (В. Горбулін, А. Качинський, А. Нестеров, М. Чернишов); Концепція → Доктрина → Стратегія (Г. Ситник); Концепція → [Доктрина] → Стратегія (А. Семенченко); Стратегія → Концепція → Доктрина (А. Рукшин, А. Кузьменко); Доктрина {Стратегія} → Програма (С. Сулакшин, М. Погорілко, І. Рєпін) [1, с. 41].

На нашу думку, ієрархія стратегічних документів державної політики повинна бути такою: Концепція → Доктрина → Стратегія → Програма → План заходів.

На сьогодні система стратегічного планування в Україні перебуває на стадії розгортання [1, с. 23]. Нормативно-правовими актами у сфері стратегічного планування є закони України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про державні цільові програми”. Протягом останніх років триває процес удосконалення системи стратегічного планування. Про це свідчить Концепція вдосконалення системи прогнозних і програмних документів з питань соціально-економічного розвитку України та проекти законів “Про державне стратегічне планування”, “Про нормативно-правові акти”.

Неузгодженість на державному рівні узагальнюючого поняття, системи та ієрархії стратегічних документів призводить до неефективності стратегічного планування у сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні. Про це свідчить поданий нижче огляд документів державного стратегічного планування в означеній сфері.

На даний час стратегічними документами державної політики в молодіжній сфері є: Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р.; Державна цільова соціальна програма “Молодь України” на 2009 – 2015 роки; Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки.

Метою Державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2009 – 2015 роки є створення системи правових і соціально-економічних умов для ефективної соціалізації та самореалізації молоді, забезпечення всебічної підтримки та розвитку її громадської активності, реалізації інтелектуального, фізичного, творчого потенціалу молоді, розв’язання її проблем [7]. Перелічені в програмі заходи, спрямовані на досягнення мети, полягають головним чином у проведенні різних семінарів, акцій, фестивалів, симпозіумів, тренінгів, круглих

столів тощо. Вважаємо, що за допомогою тільки такого типу заходів існуючі проблеми молоді вирішити не вдасться.

У Стратегії розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. чітко та конкретно перелічено основні проблеми молоді, які потребують вирішення: забезпечення доступної освіти; забезпечення зайнятості; погіршення стану фізичного і психічного здоров'я; забезпечення житлом; недостатній рівень володіння іноземними мовами, що є поширеними в державах – членах Європейського Союзу тощо [8].

Відповідно до основних проблем молоді сформовано пріоритети реалізації державної молодіжної політики: 1) забезпечення доступної освіти, зокрема шляхом формування державного замовлення відповідно до потреб ринку праці; 2) формування здорового способу життя молоді; 3) забезпечення зайнятості молоді на ринку праці, зокрема за рахунок стимулювання роботодавців у наданні ними першого робочого місця для молоді; 4) активізація участі молоді у суспільно-політичному житті; 5) сприяння інтеграції української молоді в європейське молодіжне співтовариство [8].

Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки має на меті “створення належних умов для забезпечення молодих сімей та одиноких молодих громадян житлом” [6]. Недоліком даного стратегічного документу є те, що запропоновані в ньому заходи передбачається реалізовувати в основному за рахунок коштів державного і місцевих бюджетів. Тому є велика ймовірність того, що програма не буде повністю виконана через недофінансування.

Оскільки соціальне становлення та розвиток молоді – це складний процес, який передбачає всебічний розвиток молоді та її інтеграцію в усі сфери суспільства, то, крім вищезгаданих, до стратегічних документів державної молодіжної політики потрібно віднести ті документи, які стосуються окремих складових цього процесу (табл.).

Зазначимо, що наведені в таблиці програми, доктрини, стратегії не дають відчутних результатів, оскільки вони не підпорядковані єдиній меті – створенню умов для саморозвитку та самореалізації молоді. Більшість з них стосуються всього населення, а не конкретно молодих громадян. На практиці логічна схема “формування політики → реалізація політики → одержання очікуваних результатів → досягнення мети” розірвана через низку причин.

Насамперед відсутня єдина логіка формування та затвердження документів. Ідентичні за видом документи мають різну структуру. Наприклад, Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. визначає проблеми молоді та реалізації державної молодіжної політики, основні принципи, мету та завдання Стратегії, пріоритети реалізації державної молодіжної політики, етапи, шляхи, очікувані результати та оцінку ефективності реалізації Стратегії.

Національна стратегія освіти має дещо іншу структуру. Вона містить: аналіз сучасного стану національної системи освіти, основні проблеми, виклики та ризики, мету та завдання стратегії, стратегічні напрями розвитку освіти, детально розписані основні напрями реалізації стратегії, шляхи удосконалення фінансового

та матеріально-технічного забезпечення системи освіти, основні засади щодо міжнародного партнерства, перспективні напрями забезпечення моніторингу та оцінювання якості освіти, очікувані результати стратегії.

Таблиця

Стратегічні документи державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні

<i>Складові політики</i>	<i>Тип керівних документів державної політики</i>			
	<i>Доктрини</i>	<i>Концепції</i>	<i>Стратегії</i>	<i>Програми</i>
Соціальне сановлення та розвиток молоді в цілому			Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. (Указ Президента, 2012 р.)	Державна цільова соціальна програма “Молодь України” на 2009 – 2015 рр. (постанова КМУ, 2009 р.)
Освіта	Національна доктрина розвитку освіти (Указ Президента, 2002 р.)		Національна стратегія розвитку освіти в Україні на період до 2021 р. (Указ Президента, 2013 р.)	
Праця молоді		Концепція державної системи професійної орієнтації населення (постанова КМУ, 2013 р.)		Програми сприяння зайнятості населення та стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 р. (постанова КМУ, 2012 р.)
Житлові умови молоді		Концепція створення та розвитку соціотехнополісів (схвалено Розпорядженням КМУ, 2006 р.)		Державна програма забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки (постанова КМУ, 2012 р.)
Здоров'я і фізичний розвиток молоді	Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту (Указ Президента, 2005 р.)	Концепція розвитку охорони здоров'я населення України (Указ Президента України, 2000 р.)		

У той час, як Національна стратегія освіти конкретизує основні шляхи реалізації концептуальних ідей і поглядів щодо розвитку освіти, визначених Національною доктриною розвитку освіти, Стратегія розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р. поверхнево окреслює проблеми молоді та молодіжної політики і наводить перелік пріоритетів реалізації державної молодіжної політики, не містячи при цьому детально розписаних напрямів її реалізації.

Заслугує на увагу згадана вище Національна доктрина розвитку освіти, яка декларує офіційну позицію держави щодо мети і пріоритетних напрямів розвитку освіти, її ролі у формуванні громадянського суспільства, національного характеру освіти і виховання тощо. Якщо врахувати, що протягом років незалежності реалізовувалася низка державних програм у сфері шкільної, позашкільної, професійно-технічної освіти, то можна говорити про певні успіхи стратегічного планування в галузі освіти, чого не можна сказати про молодіжну сферу.

Стратегічне планування у сфері молодіжної політики в Україні характеризується поверховістю, високим ступенем декларативності положень, відсутністю впорядкованої, з чітко визначеною ієрархією, системи стратегічних документів.

Наприклад, серед політико-правових документів українського чинного законодавства немає ні молодіжної доктрини, ні концепції політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді.

На сайті Міністерства молоді та спорту України можна знайти проект Національної доктрини молодіжної політики, однак, на жаль, на законодавчому рівні доктрина не була затверджена.

Ініціатором створення Національної доктрини молодіжної політики стало тогочасне Міністерство України у справах сім'ї, молоді та спорту та Програма розвитку ООН. Доктрина була підготовлена відповідно до глави 1.8 “Соціальний захист” Програми діяльності Кабінету Міністрів України “Український прорив: для людей, а не політиків”, в якій зазначено, що “основними завданнями державної молодіжної політики є створення необхідних умов для здобуття професійної освіти, зміцнення правових і матеріальних гарантій молоді, надання їй допомоги у реалізації творчих можливостей та ініціатив, залучення молоді до активної участі у соціальному, економічному та гуманітарному розвитку держави” [10].

Проект Національної доктрини молодіжної політики визначає систему стратегічних напрямів, принципів і механізмів реалізації молодіжної політики в Україні на найближче десятиліття “відповідно до найкращих загальноєвропейських та світових взірців” [3]. Згідно з цим проектом молодіжна політика повинна здійснюватися на принципах вільного вибору та рівного доступу, участі молоді у прийнятті рішень, сталого розвитку суспільства. Актуальними на сьогодні є положення щодо постійного моніторингу реалізації державної молодіжної політики, необхідності створення інформаційного середовища для молоді, створення системи аналізу та прогнозу щодо попиту на професії на ринках праці та багато інших.

У проекті Національної доктрини молодіжної політики зазначається, що “державна молодіжна політика є складовою державної політики у сфері соціально-економічного, культурного й національного розвитку України” [3].

Уважаємо, що політика у сфері соціального становлення та розвитку молоді є насамперед складовою гуманітарної політики держави. Адже “гуманітарний розвиток пронизує також всі грані людського життя і самоактуалізації особи, він невід’ємний від фізичного (здоров’я), соціокультурного (вміння), розумового (здатність продуктивного судження), етичного (добročинність), естетичного (смак) та духовного вдосконалення” [4, с. 128].

У контексті наведеного доцільно згадати про проблему формування Концепції гуманітарного розвитку України, яка “визріла давно, її прийняття й здійснення – на часі, в силу того, що це той стрижень, без якого втрачає сенс весь економічний розвиток, політичні протистояння й домовленості, губиться духовна канва ідентичності суспільства” [4, с. 127].

Заслуговує на увагу проєкт Концепції гуманітарного розвитку України [2], розроблений у 2008-2009 рр. робочою групою на чолі з М. Жулинським за науково-методичного та організаційного забезпечення Національного інституту стратегічних досліджень. Згідно з цим проєктом, гуманітарний розвиток – це модель розвитку, орієнтована на максимальне розкриття потенціалу кожної людини і соціуму в цілому, створення гідних умов для реалізації всіх інтелектуальних, культурних, творчих можливостей людини і нації [2].

Схоже формулювання, але вже конкретно щодо молоді, бачимо у Стратегії розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 р., яка основним завданням молодіжної політики визначає “консолідацію зусиль щодо створення умов для інтелектуального, морального, фізичного розвитку молоді, реалізації її освітнього і творчого потенціалу” [8].

Розвиток молоді є складовою гуманітарного розвитку держави, який розглядається в політичному, економічному, соціальному та культурному вимірах. Політичний вимір передбачає досягнення найвищого ступеня свободи особистості, її готовності брати на себе відповідальність. Економічний вимір передбачає збільшення частки інтелектуального продукту у національному продукті. Соціальний вимір означає створення для людини умов реалізації всіх її можливостей, застосування нових підходів у формуванні політики в сферах освіти, праці, охорони здоров’я, соціального захисту тощо. У культурному вимірі гуманітарний розвиток означає: забезпечення розвитку творчих здібностей людини; забезпечення широкого доступу до надбань культури, історико-культурної спадщини; збереження культурного різноманіття [2].

Уважаємо, що варто повернутися до розгляду проєктів Концепції гуманітарного розвитку та Національної молодіжної доктрини та затвердити ці політико-правові документи на законодавчому рівні. Це дасть змогу упорядкувати в цілісну систему розрізнені чинні документи державного стратегічного планування та в рамках цієї системи розробити нові.

Концепцію гуманітарного розвитку потрібно затвердити законом України. На виконання цієї Концепції будуть спрямовані чинні Національна доктрина розвитку освіти, Національна доктрина розвитку фізичної культури і спорту, а також Національна молодіжна доктрина, яка на сьогодні існує тільки у вигляді

проекту. Для досягнення цілей Національної молодіжної доктрини потрібно розробити та затвердити Стратегію сприяння соціальному становленню та розвитку молоді на відповідні роки. А з метою реалізації пріоритетних напрямів цієї Стратегії варто прийняти відповідні Програми, наприклад, Програму забезпечення молоді першим робочим місцем, Програму забезпечення молоді доступним житлом, Програму підвищення рівня життя молоді тощо.

На основі вищевказаного можна зробити деякі висновки та узагальнення. Однею з причин низької ефективності політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді є невпорядкованість документів державного стратегічного планування, а саме: відсутність однозначного трактування і розуміння суті та призначення різних видів стратегічних документів; наявність кількох варіантів ієрархії стратегічних документів; нечіткість сформульованих цілей і критеріїв їх досягнення; дублювання положень; декларативність механізмів реалізації стратегічних документів.

Усуненню цих негативних чинників сприятиме розроблення та прийняття нормативно-правового акту, в якому містяться б визначення всіх видів стратегічних документів державної політики та їхня ієрархія. Потрібно чітко прописати на законодавчому рівні, хто розробляє документ, на який термін, коли він переглядається.

Серед політико-правових документів у сфері соціального становлення та розвитку молоді відсутня Молодіжна доктрина, яку потрібно прийняти найближчим часом. Також реалізації молодіжної політики сприятиме прийняття Концепції гуманітарного розвитку України.

Нами запропонована така ієрархія стратегічних документів державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді: Концепція гуманітарного розвитку України → Національна доктрина молодіжної політики → Стратегія сприяння соціальному становленню та розвитку молоді на відповідні роки → Програми, спрямовані на виконання Стратегії.

Таким чином, науково обґрунтоване формування та виконання в повному обсязі системи стратегічних документів державної молодіжної політики повинне стати основною державною підтримкою інтеграції молоді в життєдіяльність суспільства. Подальші дослідження полягатимуть у розробленні рекомендацій щодо вдосконалення системи стратегічних документів державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді.

Література:

1. Баровська А. В. Оптимізація структури керівних документів державної політики (на прикладі інформаційної сфери) : аналіт. доп. / А. В. Баровська. – К. : НІСД, 2011. – 88 с.
2. Концепція гуманітарного розвитку України : проект [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – 2008. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua/table/koncsep.htm>.
3. Національна доктрина молодіжної політики : проект [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Міністерства молоді та спорту. – Режим доступу : <http://dsmsu.gov.ua>.

4. *Петровський П. М.* Гуманітарна парадигма в системі державного управління : монографія / П. М. Петровський. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 с.

5. Про державне стратегічне планування [Електронний ресурс] : проект закону від 03.11.2011 р. № 9407. – Режим доступу : <http://w1.c1.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Державної програми забезпечення молоді житлом на 2013 – 2017 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 24.10.2012 р. № 967. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

7. Про затвердження державної цільової соціальної програми “Молодь України” на 2009 – 2015 роки [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 28.01.2009 р. № 41. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

8. Про Стратегію розвитку державної молодіжної політики на період до 2020 року [Електронний ресурс] : Указ Президента України № 532/2013 від 27.09.2013 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

9. Про схвалення Концепції вдосконалення системи прогнозних і програмних документів [Електронний ресурс] : розпорядження Кабінету Міністрів України від 04.10.2006 р. № 504-р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

10. Український прорив: для людей, а не політиків [Електронний ресурс] : програма діяльності Кабінету Міністрів України: постанова Кабінету Міністрів України від 16.01.2008 р. № 14. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 01.09.2014 р.

УДК 351.711

С. І. СИСОЄВА

МЕХАНІЗМИ ВДОСКОНАЛЕННЯ РОЗВИТКУ РЕГІОНАЛЬНОГО ТУРИЗМУ УКРАЇНИ

Проаналізовано механізми вдосконалення розвитку регіонального туризму України. Визначено напрями перспективного розвитку системи державного регулювання сфери туризму, забезпечення населення України якісними умовами відпочинку.

Ключові слова: державна політика, державне регулювання, інноваційний потенціал, модернізація, туристичний бізнес.

This article analyzes the mechanisms of improving public policy development of tourism. Directions term development of state regulation in the sphere of tourism, providing the population with Ukraine qualitative conditions of rest.

Key words: public policy, government regulation, innovation capacity, modernization, tourism.

Туристичний ринок в Україні знаходиться на стадії становлення. Стан ринку туристичних послуг конгруентний стану економіки і визначається соціально-економічними та політичними процесами, що відбуваються в країні, відтворюючи перебіг реформування суспільного життя. Україна належить до країн, де туризм як активний спосіб проведення дозвілля заохочувався державою, пропагувався та стимулювався шляхом соціалізації туристичних послуг і тому був сприйнятий більшістю населення як складова способу життя. Поліпшення рівня та умов життя вводить туризм до споживчої суспільної моделі, особливо міського населення, стимулюючи попит і формуючи ринок туристичних послуг. Розглядаючи проблему вдосконалення розвитку українського туризму, вважаємо за доцільне акцентувати нашу увагу також на положенні про те, що саме регіональна туристична конкурентоспроможність є невід'ємною складовою процесу розвитку та вдосконалення туристичної галузі в цілому по країні. Очевидно, що й туризм варто розглядати як потужний самостійний міжгалузевий господарський комплекс.

Проблеми розвитку регіонального туризму вже кілька десятиліть перебувають у центрі уваги науковців. Аналіз наукових джерел з проблематики розвитку механізмів удосконалення регіонального туризму свідчить, що українським ученим тут належить вагомий теоретичний доробок. Цим питанням присвячено наукові праці Л. Дядечка [1], Є. Козловського [2], М. Корецького [3], С. Хлопак [5] та ін.

Метою статті є аналіз основних механізмів удосконалення розвитку регіонального туризму України.

Найбільш сильні та інноваційні позиції мають посідати визначні місця в самій стратегії розвитку туризму в країні, а слабкі – необхідно поступово нейтралізувати кожної із груп конкурентних позицій слід використовувати відповідно специфічні типи конкурентних стратегій, які у своїй сукупності буде закладено в основу загальної стратегії розвитку туризму.

Проілюструємо це положення на прикладі позицій Карпатського регіону. До сильних конкурентних позицій регіону слід віднести:

- сприятливу кон'юнктуру та значний потенціал зовнішніх ринків, високий рівень зацікавленості туристів до Карпатського регіону та стійкий попит на карпатські туристичні продукти;

- наявність системи стратегічного керування розвитком туризму, достатньо високу ефективність заходів регіональної інвестиційної політики в туристичній галузі;

- узгодженість регіональної стратегії розвитку туризму в регіоні та стратегій розвитку низки корпоративних структур;

- велику кількість і різноманітність об'єктів туристського показу та туристсько-рекреаційних ресурсів. У наявності – необхідна природно-ресурсна база (в Українських Карпатах налічується понад 800 джерел і свердловин лікувальних мінеральних вод, багато з них – унікальні), вигідне географічне положення регіону (центр Європи). Існує могутній потенціал для розвитку різних видів туризму (мальовничі ландшафти, рельєф Карпат); відносно висока

екологічна безпека регіону (порівняно з іншими регіонами України природа Карпат зазнала менших втрат і в багатьох місцях зберегла свій первісний стан, що є важливим для розвитку відпочинку і туризму).

У свою чергу, слабкими конкурентними позиціями регіону вважаємо:

- наявність недостатньо кваліфікованих трудових ресурсів у галузі туризму;
- низьку доступність і незадовільний стан технічного та естетичного стану основної маси найбільш важливих об'єктів туристичного показу, що зумовлює сезонний режим функціонування багатьох туристичних об'єктів;
- невисокий фондовий рівень більшої кількості туристичних компаній;
- низький рівень розвитку допоміжної та самої туристичної інфраструктури, а також їх невідповідність вимогам міжнародних галузевих стандартів туризму;
- недостатню ефективність маркетингових заходів та інструментів щодо удосконалення самого процесу розвитку регіонального туризму.

З урахуванням вищенаведених конкурентних позицій Карпатського регіону що до них вважаємо за доцільне застосування принципово різних видів стратегій:

- для сильних конкурентних позицій – стратегії посилення конкурентних переваг і створення на їх основі додаткових цінностей і продуктів для споживачів;
- для слабких конкурентних позицій – стратегії підвищення конкурентоспроможності та нарощування конкурентних переваг.

Слабкі конкурентні позиції розвитку Карпатського регіону необхідно посилювати шляхом послідовної реалізації відповідних заходів. Для вирішення цих проблем необхідно застосувати програмно-цільовий метод. Його може бути представлено комплексом найбільш загальних заходів, які необхідно деталізувати і реалізовувати в регіональних стратегічних документах у сфері розвитку туризму, в рамках регіональних і муніципальних цільових програм.

Проблему нестачі кваліфікованих кадрів можна вирішити за рахунок створення необхідних умов для професійної підготовки та підвищення кваліфікації робітників, що займаються безпосередньо обслуговуванням туристів. Детермінанта, що характеризує параметри факторів виробництва туристичних послуг, визначається наявністю людських, фізичних ресурсів, знань та технологій, а також розвитком інфраструктури туризму як самостійної економічної галузі. Оцінка наявності людських ресурсів дозволяє дійти висновку, що в туристичній галузі України спостерігається, з одного боку, насиченість ринку трудових ресурсів, але, з іншого – кваліфікація фахівців туристичної галузі досі не відповідає світовим стандартам. Спеціалізована вища освіта працівників цієї галузі є запорукою кваліфікованого підходу до процесу надання туристичних послуг. Важливу роль також має постійне підвищення кваліфікації з урахуванням змін та інновацій у сучасному світовому розвитку туризму. Невід'ємною частиною процесу підвищення кваліфікації вважаємо дистанційне навчання працівників, реалізацію з його допомогою тренінгових програм, що дозволяє комплексно та системно підвищувати рівень професійних знань без відволікання від процесу надання туристичних послуг. Важливо також акцентувати увагу на закордонному

стажируванні спеціалістів в рамках корпоративних обмінів та міжнародних проєктів.

Вирішення питання щодо низької фондоозброєності туристських компаній регіону нерозривно пов'язане з розвитком лізингу безпосередньо в самому регіональному туризмі за рахунок залучення розвинутих лізингових компаній і створення регіональних амортизаційних фондів.

Підвищити рівень розвитку туристичної та допоміжних інфраструктур доцільно за допомогою стимулювання конкуренції через залучення компаній, що надають сертифіковані послуги, активізації державних інвестицій в інфраструктуру, в тому числі за рахунок створення локальних туристичних комплексів та розвитку супутніх інфраструктур (дорожньої мережі, комунікацій, енергетичної, соціальної інфраструктур). Важливим у цьому аспекті вважається також використання системи конкурсних відборів при реалізації пріоритетних інвестиційних проєктів у сфері регіонального туризму.

Активізувати маркетингову діяльність регіонального туристичного інформаційного центру необхідно шляхом створення і просування туристських брендів на базі унікальних карпатських туристичних продуктів. Розвиток контрактної спеціалізації регіональних туристичних фірм з великими корпораціями для можливості використання корпоративних каналів просування і реалізації послуг, активізація франчайзингу на базі карпатських тuroператорів – заходи, які спроможні перетворити конкурентно слабкі регіональні позиції туристичної галузі на сильні [4, с. 408]. Дуже важливий для розвитку галузі параметр ресурсу знань і технологій характеризується недостатньою кількістю та невисокою якістю друкованої та електронної літератури рекламного характеру. На жаль, в Україні немає жодного видання, яке було б спрямоване на створення позитивного іміджу регіонів України як об'єктів туризму не тільки регіонального, але й міжнародного значення [2, с. 185].

Створення туристичного іміджу країни має супроводжуватися впровадженням різноманітних маркетингових заходів у самих регіонах і за їх межами з метою популяризації туристичних об'єктів. При цьому важливо надавати інформацію не тільки стосовно великих туристичних комплексів, але й стосовно приватних засобів розміщення, що є ефективним маркетинговим засобом для розвитку малого бізнесу в туристичному секторі країни. Питання вдосконалення технологій у туристичній галузі, перш за все, пов'язані з комп'ютерними і комунікаційними технологіями. Як свідчить світовий досвід, центром, який пов'язує різних виробників у рамках туристичної галузі, є інформація. Саме інформаційні потоки, а не товари забезпечують зв'язки між виробниками туристичних послуг; вони йдуть не тільки у вигляді потоків даних, але виступають також у формі послуг і платежів. Що стосується ресурсу технологій у сфері туризму, то вони пов'язані, у першу чергу, із комп'ютерними та комунікаційними технологіями – система інформаційних технологій у туризмі охоплює комп'ютеризовану систему резервування, телеконференції, відеотекст, відео, відеоброшури, інформаційні менеджмент-системи, супутникові принтери, електронні інформаційні системи

авіакомпаній, електронні перекази коштів, цифрові телефонні мережі, а також мобільний зв'язок. Причому кожний з вищенаведених елементів системи має бути взаємопов'язаний з іншими. Найбільш проблемним для виходу України на світовий ринок туристичних послуг є детермінант грошових ресурсів. Саме брак коштів є основним перешкоджаючим чинником на шляху розвитку вітчизняної туристичної галузі. Основним джерелом надходження коштів, що можуть бути спрямовані в туристичну галузь, є інвестиційні ресурси. Слід відзначити, що доцільно проводити політику як із залучення іноземного інвестора, так і із залучення внутрішніх ресурсів, тобто власних коштів туристичних підприємств і підприємств суміжних галузей на розвиток туристичної галузі. Обсяг внутрішніх інвестицій, на жаль, залишається дуже незначним [3, с. 345].

Інвестиційна політика держави у сфері туризму повинна бути направлена на забезпечення його стійкого розвитку, а також передбачати залучення інвестицій у всі сфери туристичної індустрії та посилення державного контролю за ефективністю інвестицій в туристичну індустрію. В основі інвестиційної політики повинні бути формування сприятливого інвестиційного клімату, створення стабільних умов для здійснення підприємницької діяльності, забезпечення недоторканності приватної власності, свободи переміщення послуг і товарів туристського призначення, використання інноваційних інструментів залучення інвестицій, забезпечення економічного стимулювання впровадження нових високоефективних технологій у сфері туристської індустрії.

Шляхами вдосконалення розвитку регіонального туризму України (на прикладі розвитку регіонального туризму Карпат) вважаємо:

- підвищення рівня і якості життя населення за рахунок підвищення доходів населення та доступності соціальних послуг для населення;
- розвиток ринку праці та підвищення економічної активності населення;
- диверсифікацію регіональної економіки та досягнення високих темпів економічного зростання за рахунок підтримки пріоритетних напрямів економічного розвитку регіону та формування нових секторів економіки: логістики, деревообробки тощо;
- формування просторової організації Карпатського регіону, що відповідає демографічним та економічним тенденціям шляхом оптимізації системи розселення Карпатського регіону, соціальних, транспортних та інженерних інфраструктур.

Головною метою розвитку регіонального туризму не тільки Карпатського регіону, але й інших регіонів України вважаємо підвищення конкурентоспроможності існуючого туристичного регіонального продукту на українському та закордонному ринках. В аспекті вирішення цієї проблеми постають задачі закріплення існуючої спеціалізації туристичного сектора та його поступової диверсифікації, збільшення обсягу туристичного потоку, а також задачі розвитку інфраструктури гостинності, зовнішніх інфраструктур та інституційного середовища розвитку сектору [1, с. 89].

Таким чином, регіони мають потребу в розробці стратегії розвитку, спрямованої на підвищення конкурентоспроможності. Практично всі українські регіони сьогодні мають програми соціально-економічного розвитку, розроблені як самостійно, так і за підтримки зовнішніх консультантів. Однак, звичайно, це декларативний документ, що містить: деякий аналіз бюджету та ресурсів регіону, можливі перспективи розвитку та перелік інвестиційних проектів. Як правило, такі програми створюються для того, щоб обґрунтувати можливість отримання коштів на так звані федеральні програми, фінансування яких здійснюється з федерального бюджету. З іншого боку, численні регіональні програми соціально-економічного розвитку так і залишаються на папері. Проблема не тільки в якості розроблених документів, а ще й у тому, що автори програм соціально-економічного розвитку регіону не беруть до уваги фундаментальні відмінності України від інших країн.

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. *Хлопак С. В.* Управління туристичною галуззю: стан та перспективи / С. В. Хлопак // 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 16.09.2014 р.

УДК 35.083.3

А. І. БОНДАРЕНКО

**ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ДЕРЖАВНОГО
ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЯК ЧИННИКА ФОРМУВАННЯ
ЕФЕКТИВНОЇ ФІНАНСОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ**

Визначено сутність, завдання, функції, види та принципи здійснення державного фінансового контролю. Запропоновано заходи щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю як важливого чинника формування ефективної фінансової системи в Україні.

Ключові слова: державний фінансовий контроль, фінансова система, бюджетний процес.

The article covers essence, tasks, functions, types and principles of implementation of state financial control. The author has suggested measures that could improve the system of state financial control as an important factor to form an effective financial system in Ukraine.

Key words: state financial control, financial system, budget process.

Здійснення фінансового контролю є одним з найважливіших завдань у галузі фінансової діяльності будь-якої держави. Виконання зазначеного завдання покладається на систему органів фінансового контролю. Україна має складну та розгалужену систему зазначених органів. На сьогодні зазначена система органів державного фінансового контролю виконує свої функції з певними зауваженнями як з боку суспільства, так і з боку суб'єктів та об'єктів державного фінансового контролю.

Класичні підходи реалізації контрольної функції держави в бюджетній сфері закладено в наукових працях таких зарубіжних дослідників, як: Р. Адамс, Є. Аткинсон, Дж. Бейлі, Дж. Б'юкенен, Р. Зоді, Д. Ірвін, Дж. Робертсон, Дж. Стігліц, Д. Хан та ін. Досліджувана тематика також знайшла відображення в наукових працях таких вітчизняних науковців, як О. Амосов, В. Базилевич, В. Бакуменко, О. Барановський, М. Білуха, Ф. Бугинець, О. Василик, Н. Виговська, Ю. Кальниць, Н. Нижник, І. Розпутенко, Л. Савченко та ін. Однак поза увагою цих та інших науковців залишилося питання надання комплексної характеристики державному фінансовому контролю та визначити шляхи його подальшого розвитку в контексті сучасних трансформацій державного управління України.

Мета цієї статті полягає, у визначенні сутності, завдань, функцій, видів і принципів здійснення державного фінансового контролю, а також запропонованих заходів щодо вдосконалення системи державного фінансового контролю як важливого чинника формування ефективної фінансової системи в Україні.

У демократичному суспільстві державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління; забезпечує об'єктивну оцінку реального стану фінансової системи та вплив на управління фінансами через виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності щодо управління фінансовими ресурсами та окремими об'єктами державної власності; аналізує фінансовий стан та за наявності відхилень – своєчасно розробляє й застосовує відповідні корегуючі та превентивні заходи.

Ми виходимо з того, що державний фінансовий контроль є багаторівневою системою управління, яка забезпечує, по-перше, перевірку законності та доцільності формування, розподілу і використання грошових ресурсів з метою забезпечення ефективного функціонування фінансової системи, по-друге, відстеження обґрунтованості та ефективності управлінських рішень з метою попередження відхилення результатів від норми і заданих параметрів і своєчасного вироблення заходів, спрямованих на поліпшення функціонування економіки в

цілому, по-третє, обов'язкове усунення виявлених порушень і недопущення їх повторення.

На підставі наведеного визначення сформулюємо основні завдання державного фінансового контролю:

- забезпечення дотримання чинного законодавства у сфері оподаткування та правильності ведення бухгалтерського обліку;
- обґрунтованість складання і виконання державного бюджету;
- забезпеченість суб'єкта контролю інформацією, що дозволяє йому передбачати можливі порушення і відхилення від запланованого і вчасно здійснювати коригувальні дії фінансового контролю;
- перевірка стану та ефективності використання державних фінансових, трудових і матеріальних ресурсів підприємств, установ і організацій, виявлення резервів росту фінансових ресурсів держави;
- правомірність та ефективність використання позабюджетних фондів.

Цим переліком не вичерпуються всі завдання фінансового контролю, але необхідно відмітити, що завдання постійно змінюються разом зі змінами у фінансовій системі держави.

Основною функцією державного фінансового контролю є забезпечення зворотного зв'язку, завдяки якій суб'єкт, який управляє системою, отримує необхідну інформацію про її дійсний стан, що дозволяє йому правильно оцінювати виконання прийнятих рішень, виявляти відхилення від мети та пов'язані з цим небажані наслідки. Функція забезпечення зворотного зв'язку проявляється в більш конкретних, похідних функціях державного фінансового контролю, а саме: превентивної, інформаційно-аналітичної, регулюючої, комунікативної, соціальної.

Узагальнюючи теоретичний доробок вітчизняних учених, слід зазначити, що до основних принципів організації системи державного фінансового контролю відносяться: законність, незалежність, гласність, об'єктивність, відповідальність, збалансованість, системність [1; 3].

Послідовне здійснення принципів контролю забезпечить високу ефективність, дієвість, результативність самого фінансового контролю. А це, у свою чергу, сприятиме законності формуванню, розподілу і використанню фондів грошових коштів, тобто належному здійсненню фінансової діяльності держави. Отже, можна зробити висновок, що фінансовому контролю відводиться важлива роль у здійсненні фінансової діяльності держави, бо з його допомогою проявляється весь процес руху фінансових ресурсів.

Визначаючи види державного фінансового контролю, доцільно класифікувати їх за такими ознаками:

- залежно від часу проведення;
- за інформаційним забезпеченням;
- залежно від характеру взаємовідносин суб'єкта та об'єкта;
- за формами здійснення.

Класифікуючи державний фінансовий контроль за критерієм джерела інформації, що використовується контрольними органами, вчені розрізняють документальний і фактичний контроль. Важливим критерієм, що застосовується в класифікації державного фінансового контролю, є характер його взаємовідносин між суб'єктом та об'єктом. Залежно від цього державний фінансовий контроль поділяється на: зовнішній контроль та внутрішній контроль.

За відношенням до власника фінансовий контроль поділяють на внутрішньовідомчий і внутрішньогосподарський.

Залежно від форми прояву, контроль набуває деяких рис окремого змісту та здійснюється відповідними методами, тобто форма контролю визначає методи, якими він здійснюється.

За формами здійснення фінансового контролю розрізняють: ревізії; аудит; тематичні перевірки; камеральні перевірки; фінансові експертизи; службове розслідування; слідство.

На сьогоднішній день у практиці державного управління в економічній сфері проявляються певні недоліки, що призводять до погіршення якості результатів фінансового контролю держави. До них слід, зокрема, віднести такі:

1. Відсутність єдності в системі органів фінансового контролю, зокрема в питаннях координації при проведенні перевірок і контрольних заходів.

2. Відсутність єдиного методологічного координаційного центру в галузі державного фінансового контролю.

3. Відсутність належних повноважень у галузі фінансового контролю в деяких контрольних органах, зокрема в Рахунковій палаті, що призводить до погіршення якості контролю.

Усунення зазначених недоліків вимагає застосування комплексних заходів. У першу чергу слід провести оновлення законодавства в галузі фінансового контролю, забезпечити прийняття нових нормативних актів, таких як Закон України "Про фінансовий контроль", та внесення змін до вже існуючих.

Підвищення ефективності державного фінансового контролю можна досягти лише за умови оперативної та чіткої його координації. І в цьому контексті важливого значення набуває з'ясування причин, що ускладнюють координацію фінансового контролю, усунення яких сприятиме підвищенню його дієвості. До них належать:

– недосконалість чинного законодавства, в якому по-різному визначено види, форми, а в основному методи фінансового контролю;

– нечіткість визначення стадій процесу фінансового контролю, їх початок і закінчення; різноманітність актів, що приймають органи фінансового контролю, за результатами контрольних дій;

– невизначеність та відсутність систематизації фінансових правопорушень і санкцій, які застосовуються за їх вчинення;

– не розмежування об'єктів, щодо яких здійснюються контрольні дії;

– недостатня розробленість теоретичних питань стосовно координації фінансового контролю.

Позиції вчених щодо визначення поняття “координація” розходяться [2]. В основному про неї йдеться як про управлінську функцію. Проведений нами аналіз законодавства засвідчив, що воно ж не містить ні визначення координації як функції управління в цілому, ні поняття координації фінансового контролю зокрема. У нормативних актах, що стосуються організації чи здійснення фінансового контролю, лише вживається слово “координація”, але в більшості міститься термін “взаємодія”. Зазначене вказує на необхідність законодавчого розмежування цих понять.

Ми вважаємо, що координація фінансового контролю – це система форм і методів впорядкування, узгодження і встановлення доцільного співвідношення дій контролюючих суб’єктів, що передбачає розробку правових засад і спільних планів їх діяльності, спрямованих на досягнення мети фінансового контролю, забезпечення суб’єктів, що наділені контрольними функціями єдиною інформаційною, методологічною базою, зосередження зусиль на пріоритетних напрямках контролю і відповідно оцінку результативності дій, скорочення кількості контрольних заходів і недопущення необґрунтованого втручання у фінансову і господарську діяльність підконтрольних суб’єктів, визначення напрямків реорганізації фінансового контролю, шляхів його розвитку та вдосконалення. У свою чергу, взаємодія – це поєднання зусиль суб’єктів, що наділені повноваженнями чи мають відповідні права щодо здійснення фінансового контролю, які не знаходяться в підпорядкуванні один одного з метою ефективного виконання поставлених перед ними завдань.

При координації фінансового контролю функції координуючого суб’єкта може виконувати спеціально створений з цією метою орган чи вони можуть бути покладені на будь-який контролюючий суб’єкт, що бере участь у контрольних заходах і про це має бути зазначено у відповідних нормативно-правових актах.

Координація фінансового контролю має здійснюватися на основі певних принципів: законності; системності; плановості; своєчасності; економічності; комплексності; повноти; об’єктивності; оперативності; результативності; гласності; самостійності та рівності контролюючих суб’єктів та їх відповідальності; професійності осіб, що задіяні в ній.

Потребує чіткого закріплення в законодавстві поняття ефективності використання коштів. Необхідно визначити механізм повернення бюджетних коштів, що витрачені неефективно та не за цільовим призначенням. Хотілося б підкреслити, що на сьогодні не передбачено серйозної адміністративної чи кримінальної відповідальності за неефективне використання бюджетних коштів, а це у свою чергу знижує ефективність фінансового контролю.

Ефективність фінансового контролю не може замірятися кількістю проведених перевірок чи кількістю об’єктів, що підлягали контролю, чи кількістю рішень, прийнятих за результатами контролю [2]. І навіть кількість накладених санкцій не може бути підставою для визнання контролю ефективним і дієвим. Основним критерієм є досягнуті реальні результати – нормальне, належне функціонування підконтрольного об’єкта в майбутньому, недопущення ним порушень фінансової дисципліни.

Основними напрямками підвищення ефективності є не лише зменшення кількості перевірок, а й підвищення їх якості, дієвості, проведення комплексних перевірок. Таким шляхом має розвиватися система державного фінансового контролю.

Для цього необхідно розробити Концепцію вдосконалення системи фінансового контролю, в якій можна було б передбачити створення дієвої системи державного фінансового контролю, що відповідає б потребам держави на сучасному етапі та включала б схему реалізації сукупності заходів методологічного, організаційного і правового характеру.

Отже, удосконалення системи державного фінансового контролю повинно йти за двома основними напрямками: одним із яких є вдосконалення законодавства про державний фінансовий контроль, а інший – це створення організаційних умов ефективної діяльності органів державного фінансового контролю.

Відносно другого напрямку, то ще раз потрібно вказати на необхідність визнання Рахункової палати України вищим органом державного фінансового контролю і надання їй права здійснювати зовнішній контроль щодо інших контрольних органів, а також передбачити можливість для Рахункової палати здійснювати контроль не лише за використанням, але й за повнотою та своєчасністю надходжень коштів до Державного бюджету України. На законодавчому рівні визначити повноваження, необхідні для ефективного виконання вказаного та встановити гарантії її реалізації.

Усе більш актуальною стає необхідність проведення робіт з удосконалення механізму державного фінансового контролю в напрямі врахування мотиваційних і соціальних факторів процесу контролю (“людського фактору”) і оптимізації множини контрольованих показників і параметрів. Державний фінансовий контроль повинен володіти таким керуючим впливом на об’єкти контролю, щоб забезпечити їхню економічну поведінку, спрямовану на “автоматичне” виконання норм бюджетної дисципліни, і зробити цей процес незворотним та самоналагоджуваним.

Підвищення результативності фінансового контролю пов’язане зі збільшенням кількості контрольних операцій і в першу чергу в напрямку посилення поточного контролю. Це, природно, сприятиме збільшенню кількості контрольованих документів і параметрів, що може призвести до виникнення обмежень щодо кадрових, інформаційних і матеріальних ресурсів контролюючої організації. Тому виникає необхідність пошуку шляхів скорочення кількості контрольних операцій при збереженні необхідної якості контролю.

Удосконалення розглянутих елементів механізму державного фінансового контролю з використанням рейтингового групування його об’єктів дозволяють скоротити обсяг контрольних заходів в умовах обмежених ресурсів контролюючої системи без зниження їх якості. Крім того, вони є суттєвими факторами рефлексивного управлінського впливу на суб’єкти контролю, так як віднесення їх організацій до тієї або іншої рейтингової групи може істотно вплинути на їх бюджетну дисципліну.

Присутність у соціальних системах активного “людського фактору” робить їх поведінку набагато більш складною і важко передбачуваною порівняно з

технічними системами. Однак певний керуючий вплив державного фінансового контролю на керівництво і персонал суб'єктів бюджетного процесу може бути здійснений з використанням рефлексивної моделі взаємодії.

Рефлексивний вплив контролю на суб'єкти бюджетних відносин здійснюється не лише безпосередньо в процесі самого контролю, але й перед ним, і після нього, оскільки інформація про майбутній контроль або про результати та санкції попередніх контрольних заходів сприяє підвищенню бюджетної дисципліни. Крім того, урахування рефлексивного фактору дозволяє зробити висновок про те, що управлінський вплив на суб'єктів підконтрольної підсистеми відбувається вже при виконанні доходної частини бюджету. Мають місце також елементи рефлексивного управління власним персоналом органів державного фінансового контролю. У цьому випадку метою управління є забезпечення поєднання цілей системи і персоналу та створення позитивної атмосфери для ефективної роботи організації.

Отже, з'ясовано, що в демократичному суспільстві державний фінансовий контроль є однією з найважливіших функцій державного управління; забезпечує об'єктивну оцінку реального стану фінансової системи та вплив на управління фінансами через виявлення відхилень від прийнятих стандартів законності щодо управління фінансовими ресурсами та окремими об'єктами державної власності; аналізує фінансовий стан та за наявності відхилень – своєчасно розробляє й застосовує відповідні корегуючі та превентивні заходи.

Ефективність державного фінансового контролю не може замірятися кількістю проведених перевірок чи кількістю об'єктів, що підлягали контролю, чи кількістю рішень, прийнятих за результатами контролю. І навіть кількість накладених санкцій не може бути підставою для визнання контролю ефективним і дієвим. Основним критерієм є досягнуті реальні результати – нормальне, належне функціонування підконтрольного об'єкта в майбутньому, недопущення ним порушень фінансової дисципліни.

Основними напрямками підвищення ефективності є не лише зменшення кількості перевірок, а й підвищення їх якості, дієвості, проведення комплексних перевірок. Таким шляхом сьогодні мають розвиватися органи фінансового контролю.

Література:

1. *Гуцаленко Л. В.* Державний фінансовий контроль : навч. посіб. [для студ. вищ. навч. закл.] / Л. В. Гуцаленко, В. А. Дерій, М. М. Коцупатрий. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 424 с.
2. Державний фінансовий контроль в Україні (теорія і практика) : монографія / М. І. Шутов, В. А. Бабенко, Н. М. Стоянова. – Одеса : Юрид. л-ра, 2004. – 136 с.
3. *Іванова І.* Державний фінансовий контроль: Парадигми розвитку : монографія / І. Іванова. – К. : Академвидав, 2010. – 168 с.
4. *Савченко Л. А.* Правові проблеми процесу фінансового контролю : монографія / Л. А. Савченко, О. П. Мельник. – К. : Вид-во КиМУ, 2009. – 235 с.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351.83:331.1/5(073)

С. В. ГАЗАРЯН

РЕЗУЛЬТАТ ЯК ОРІЄНТИР УПРАВЛІННЯ ЛЮДСЬКИМИ РЕСУРСАМИ МІСТА

Досліджено особливості управління трудовими ресурсами міста. Проаналізовано умови раціонального розвитку трудових ресурсів. Охарактеризовано нові напрями вивчення проблеми. Доведено необхідність використання поняття “людські ресурси” замість “трудові ресурси” та розгляду управління людськими ресурсами як визначальної частини управління містом. Обґрунтовано принципи управління за результатами стратегічної установки вдосконалення управління людськими ресурсами міста.

Ключові слова: трудові ресурси, людські ресурси, управління трудовими ресурсами міста, управління за результатами, принципи.

The specific features of urban labor resource management have been studied. The conditions for rational development of labor resource are analyzed. The new areas of researching the problem have been characterized. The relevancy of replacing a ‘labor resource’ notion with that of ‘human resource’ and regarding human resource management as a basis for city management have been proved. The principles of result-based management as a strategy of improving urban human resource management have been substantiated.

Key words: labor resource, human resource, urban labor resource management, result-based management, principles.

Особливість системної трансформації в розвитку світового цивілізаційного процесу наприкінці ХХ і початку ХХІ ст. пов’язана із формуванням стійкого уявлення про те, що міста, передусім великі, можуть визначати обличчя нового часу. Місто виступає як місце концентрації безлічі благ у певних їх проявах (матеріальні (робота (зарплата), сучасне житло, рівень життя), духовні (культура, освіта, наука, охорона здоров’я) тощо). Зрозуміло, що наявні в містах умови, які відповідають сучасним стандартам життя, надають можливість більш економічному розвитку потенціалу суспільства в цілому і потенціалу економічного суб’єкта зокрема. Свідченням цього є той факт, що 50 % населення

світу і 90 % населення Європи є мешканцями міст, 67% населення України проживає в містах, і ця тенденція в цілому по країні упродовж останніх двох переписів залишалася практично незмінною [1].

Водночас, при зростаючій ролі міст у сучасному житті, як правило, спостерігається загострення соціально-економічних проблем. Сьогодні для більшості міст країн світу найзначнішими визнаються проблеми у сфері управління трудовими ресурсами – частиною населення, що володіє фізичним розвитком та інтелектуальними (розумовими) здібностями, необхідними для трудової діяльності. Трудові ресурси є на даний момент ціннішим фактором динамічного розвитку. У такому сенсі сучасні міста характеризуються зміною парадигми свого розвитку та, відповідно, зміною цілей, завдань і методів управління. У різних країнах існують значні відмінності в підходах до управління трудовими ресурсами і в наборі конкретних управлінських методів. Тому пошук ефективної управлінської концепції, впровадження якої би “вимагало” реального результату у сфері трудових ресурсів у містах України, визначається як центральна проблема забезпечення сталого розвитку міста. Це актуалізує тему дослідження.

Значною мірою сучасна проблематика управління містом, як і теорія та практика управління трудовими, людськими ресурсами, неодноразово були предметом обговорення в літературі. Новий науковий напрям у галузі “Державне управління”, що отримав назву “Управління трудовими ресурсами міста”, формується на перетині загальної теорії державного управління, менеджменту, психології, прикладної соціології, етики, економіки підприємств і підприємництва, трудового права, політики, конфліктології та інших наук. У сучасних умовах розповсюджена думка вчених про те, що цей процес є мистецтво, суть якого полягає в застосуванні науки до реальних ситуацій міста. Це зумовило наш вибірковий підхід до аналізу й характеристики репрезентативних, перш за все, відносно нових досліджень і формулювання власного напрямку вивчення проблеми.

На теперішній час практично всіма фахівцями з регіоналістики та трудових, людських ресурсів визнається важливість створення доступних і зручних умов, за яких законні прагнення громадян до досягнення благ, яких прагне людина, були б для всіх і кожного можливі на території проживання. У зв’язку з цим, зокрема З. Сіройч, пропонує концепцію цілісної (збалансованої) моделі розвитку міст, механізм реалізації якої має ґрунтуватися на принципах партнерства, плановості, сільового управління тощо та сприяти конкурентоздатності міст при зростаючій ролі людського потенціалу в прогресивному розвитку міських агломерацій [14, с. 1, 6, 7].

Необхідно зазначити, що модель з орієнтацією на збалансований розвиток була методологічною парадигмою в країнах Заходу у 50 – 70-ті рр. ХХ ст. Бажання України приєднатися до європейської спільноти вимагає адекватних дій з питань регіонального розвитку. З цієї позиції доцільнішим вважаємо науковий доробок А. Онищенко, який можливим бачить розвиток міст України згідно з принципами, закладеними у декларації “Порядок денний на ХХІ ст.”. За таких умов, на думку

автора, саме моделі взаємодії економіки та довкілля і, зокрема, модель нелінійного агрегованого міжгалузевого еколого-економічного балансу, з урахуванням наявних трудових ресурсів, дозволяють отримати сукупність управлінських рішень як основи науково обґрунтованої стратегії розвитку при організації оперативного та перспективного програмно-цільового планування та управління згідно принципів концепції сталого розвитку. Це в результаті сприятиме задоволенню потреб населення з урахуванням екологічних вимог, фундаменту ноосферного розвитку тощо [8, с. 1, 4].

Упровадження концепції сталого розвитку (sustainable development), орієнтованої на максимальне використання внутрішнього потенціалу кожного міста формує перспективи для нової парадигми – саморозвитку на базі врахування інтересів міста та покладання відповідальності за його розвиток на місцеву владу. Зокрема, О. Лук'яненко доводить необхідність перегляду традиційних моделей економічного зростання країни, регіонів і міст, які в даний час себе вичерпують і за своєю суттю, в основному, не забезпечують стабільного і якісного зростання, а лише визначають стратегічні завдання. Важливим, з точки зору вченого, є те, що міський розвиток на сучасному етапі залежить не стільки від обсягів наявних ресурсів, скільки від здатності органів місцевого самоврядування використовувати адаптовані до умов економіки України методи управління і регулювання сфери міських послуг. У роботі показано, що на зміну традиційним методам надання послуг приходять нові, пов'язані з упровадженням у процеси обслуговування населення досконаліших технологій, систем сервісу, які здатні не тільки задовольнити запити споживачів, але й завоювати нові сегменти ринку послуг [6, с. 1, 8]. Відзначимо, що вагомим кроком на шляху створення доступних та зручних умов для реалізації та захисту прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб став ухвалений Верховною Радою України Закон “Про адміністративні послуги” [9]. Однак абсолютна більшість населення – 67 % – не знайома з діяльністю місцевої чи державної влади з надання адміністративних послуг. Знають про створення центрів надання адміністративних послуг 8 %, про спрощення процедур надання окремих адміністративних послуг – 12 %, а про створення офіційних веб-ресурсів, що стосуються адміністративних послуг, – взагалі лише 4 % [15].

За цих обставин сумнівним стає і “забезпечення можливостей мобілізації особистісного потенціалу як складової конкурентоспроможності суб'єктів трудової діяльності” [5, с. 19] для отримання містами України стійких конкурентних переваг. У такому випадку, переконує Л. Лісогор, необхідним є поступова інформатизація суспільства та формування конкурентного середовища на ринку праці. ЮНЕСКО підкреслювало, що глобальне інформаційне суспільство знайде своє значення тільки в тому випадку, якщо стане інструментом для досягнення більш піднесеної і бажаної мети – створення в глобальному масштабі суспільства знання, яке стало б джерелом розвитку для всіх країн і, в першу чергу, для якнайменше розвинутих [4]. Закладений в основі суспільства знання підхід орієнтований на “розвиток людства” і “розширення прав і можливостей”, при цьому знання залишається одночасно

інструментом задоволення економічних потреб і повноправною складовою розвитку. До об'єктивних підстав розбудови суспільства знання як фундаментальної основи управління трудовими ресурсами свідчить індекс людського розвитку: на момент набуття Україною незалежності індекс людського розвитку був вищий, аніж європейський та центральноазійський (0.714 проти 0.701), а на даний час він нижчий на 0.31 (0.740 проти 0.771). Дане десятиріччя з усіх пострадянських республік наша країна пережила найбільш болісно [3].

Отже, проблема радикальних перетворень в основній підсистемі міського управління – підсистемі управління трудовими ресурсами в умовах функціональної еволюції міст України недостатньо розроблена та набуває особливого значення у зв'язку зі зростаючою роллю прогресивних принципів, що розширюють можливості наданням послуг у системі місцевого самоврядування міста.

Мета статті – наукове обґрунтування принципів управління трудовими ресурсами міста.

Попри загально визнану актуальність проблематики управління трудовими ресурсами і часте вживання в літературі даного терміну, сам його зміст трактується по-різному. Як правило, він ґрунтується на понятті “трудоі ресурси”, сформульованому в одній зі своїх статей академіком С. Струмлінім у 1922 р. Проте в 70-х рр. ХХ ст. відбувся відхід від розгляду технократичної форми управління. Все виразнішою є думка про можливість розкриття творчого потенціалу людини, про гуманістичну спрямованість його устремлінь, про позитивну роль соціального управління в епоху науково-технічної революції. Іншими словами, переоцінка рушійних сил розвитку висуває на перший план людський чинник. Тому в зарубіжній літературі поняттю “трудоі ресурси” відповідає термін “людські ресурси”. Практики у сфері управління в своїй більшості використовують також поняття “людські ресурси”. Це поняття включає всю сукупність людей з їх фізичними і розумовими здібностями та відповідним трудовим потенціалом. Управляти людськими ресурсами означає перш за все: регулювати демографічні процеси; готувати кваліфіковані кадри; оптимально розподіляти їх між усіма сферами життєдіяльності суспільства; створювати необхідні умови високопродуктивної та якісної праці; постійно піднімати рівень життя населення. Отже, одним із посилянь даної статті є використання поняття “людські ресурси” як більш широкого, а управління людськими ресурсами є визначальною частиною управління містом у цілому. Це відображає відношення до людей як до основного надбання міста.

Нині на Заході по суті оформилася школа “управління людськими ресурсами”. Побудова моделей управління цієї школи ґрунтується на системному підході. Передбачається, що для досягнення ефективності на перший план слід поставити вимогу комплексності в управлінні і орієнтацію на максимальне використання людських ресурсів та відладжене функціонування системи управління цими ресурсами. При цьому увагу слід надавати ситуаційним чинникам управління: зовнішнім (вплив держави і профспілок, ринкові умови) і внутрішнім (філософія управління, погляди і очікування працівників, технологія) [2, с. 31, 60, 62, 64].

Реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [12], становлення і розвиток ринкових відносин у системі міської економіки, кардинальні зміни у складі людських ресурсів, дефіцит кваліфікованих працівників [10 – 11] викликають необхідність застосування сучасної концепції управління людськими ресурсами, суттю якої є визнання соціальної цінності і економічної корисності людських ресурсів, освоєння і розвиток яких потребує інвестиційних вкладень подібно іншим видам економічних ресурсів. При такому баченні виникає питання про спробу синтезувати нові сучасні вимоги до управління людськими ресурсами і виділити стратегічні установки його подальшого вдосконалення.

Останніми роками в зарубіжних країнах попри значну критику з боку багатьох експертів [7, с. 129–132], одним із важливих елементів адміністративної реформи широко визнано управління за результатами, оскільки воно забезпечує добрі результати щодо досягнення запланованих показників і сприяє ефективній спільній діяльності апарату управління. Загальноприйнятого визначення управлінню за результатами не існує. Найчастіше застосовують у державному (публічному) секторі зарубіжних країн тлумачення Організація економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР): “Управлінський цикл, в рамках якого визначаються цільові значення в області ефективності і результативності; менеджери володіють можливостями для їх досягнення; проводиться вимірювання і звіт про досягнуті результати, а потім ця інформація використовується при рішеннях про фінансування, структуру, функціонування програм, а також при рішеннях про заохочення і санкції”. Великобританія, що має давню і багату традицію використання управління за результатами в публічному секторі, використовує як вельми короткі, так і достатньо ємні визначення. Наприклад, Казначейство Великобританії: “Управління результативністю і ефективністю діяльності організації або індивіда”; Агентство з розвитку і оптимізації діяльності місцевих органів влади IdeA (Великобританія): “Управління за результатами складається з чотирьох циклів: планування (розстановка пріоритетів і планування з метою оптимізації), виконання (допомога в досягненні кращих результатів), оцінка (оцінка результатів/ефекту діяльності), перегляд (внесення коректив відповідно до результатів)”. Комісія з державних послуг (Нова Зеландія): “Цикл з чотирьох етапів: вибір напрямку (чого ми хочемо досягти в найближчі 3 – 5 років і чому); планування (як краще досягти бажаного і чи є необхідні ресурси); упровадження і надання послуг (упровадження, моніторинг, внесення коректив); оцінка (оцінка ефективності і результативності зроблених дій, оцінка непередбачених побічних ефектів)”. В Австралії, ще одній країні з багатими традиціями управління за результатами в державному секторі використовується таке визначення: “Управління за результатами – це уміння робити те, що потрібно, так, як потрібно. Включає три основні стадії: планування (угода за стандартами ефективності і результативності), виконання, а також оцінка (порівняння досягнутого з тим, що було заплановане)”. Цим визначенням користується Комісія по національному аудиту (Австралія) [13]. Як видно з 164

наведених найвідоміших визначень, загальне в них є: обов'язкове визначення результатів у вигляді цілей, організація діяльності згідно ситуації і цілей, контроль за результатами. Для міст України в умовах дефіциту ресурсів, місцевих бюджетів, малого досвіду діяльності управлінців в ринковому середовищі, корупції, управління за результатами може виявитися успішною спробою підвищити ефективність управління людськими ресурсами.

Оскільки управління людськими ресурсами є певною системою, що дозволяє регулювати основні соціально-трудові відносини в процесі їх формування і використання згідно обраної меті та завдань, що вирішуються, то найістотніші, найзначущі зв'язки і відносини виявляються і знаходять належне обґрунтування в закладених в її основу принципах. Вихідним принципом управління людськими ресурсами за результатами можна назвати: децентралізацію, планування, принцип адаптивності, контролю. Суть децентралізації полягає в тому, що розв'язання проблем у сфері людських ресурсів відбувається за рахунок перенесення відповідних повноважень щодо здійснення завдань і функцій державного управління у сфері людських ресурсів на рівень органів місцевого самоврядування міста. Ця система управління, орієнтована на результат, повинна забезпечувати цілісність, узгодженість і послідовність процесів управління людськими ресурсами через досягнення всіх цілей і завдань; кожний керівник, від вищого до першого рівня, повинен мати чітку мету в рамках покладених на нього обов'язків; мета і завдання всіх керівників узгоджуються, і відповідно до цього організується робота щодо їх виконання; керівники і виконавці спільно формують функції і домагаються їх виконання шляхом взаємних консультацій; в ідеальному випадку формується ієрархія цілей, що конкретизується на кожному подальшому рівні. Так, у першу чергу вирішує завдання розширення можливостей людських ресурсів для адаптації до постійно змінних умов і потреб виробництва роботодавець; проте ці ж завдання, але вже на рівні управління містом вирішуються з огляду на державні стандарти та бюджетні обмеження в ресурсах досягнення мети. Відповідно, в цілому підзавдання формулюються так, щоб їх вирішення забезпечувало основну мету держави у сфері людських ресурсів. Завдання повинні взаємодоповнювати, посилювати один одне, але не дублюватися. Таким чином, раціональний розподіл повноважень між центральними, регіональними і місцевими органами влади і управління орієнтує територіальну громаду міста на досягнення реальних цілей щодо формування якісних людських ресурсів залежно від потреб конкретного міста, використовуючи економічні, політичні, правові, адміністративні та інші важелі.

Нової якості перерозподілу функцій суб'єктів управління людськими ресурсами, а також забезпеченості кожної функції ресурсами покликаний надати принцип планування. За допомогою планування визначаються в різних інтервалах часу діяльність органів місцевого самоврядування і посадових осіб (іншими словами, вимоги до результатів і очікувані результати). Оскільки принципове і функціональне значення у змісті управління за результатами має саме результат, то і плани діяльності органів місцевого самоврядування мають розроблятися

комплексно: від їх стратегічного рівня до планів індивідуального використання робочого часу кожною посадовою особою. Відтак, уже на етапі планування активізується перерозподіл фінансових ресурсів для найраціональнішого і ефективного формування і використовування людських ресурсів у рамках забезпеченості міста робочою силою, використання бажання і здатності всіх посадових осіб досягати потрібного результату наявними засобами, а комплексність визначає необхідність системного мислення, розробку рішень з усіх напрямів діяльності органів місцевого самоврядування щодо людських ресурсів з урахуванням різних видів ресурсів, що використовуються цією функціональною підсистемою управління містом.

При управлінні за результатами високо цінується не тільки творчий підхід, обов'язковість і наполегливість у виконанні планів, а також слід віднести і так зване відчуття ситуації. У зв'язку з цим, суттєва увага в управлінні людськими ресурсами повинна надаватися принципу адаптивності. Аналізуючи неоднозначну ситуацію з упровадження управління за результатами в публічному секторі країн світу, вченими припускається, що держави, що здійснюють перехід до ринкової економіки, діють в істотно інших умовах управління, ніж в розвинутих ринкових економіках, а тому позитивні ефекти від упровадження управління за результатами можуть себе або не проявити, або проявити в абсолютно іншій формі. Дана обставина пов'язана, як вважає В. Мохов, в першу чергу з дією в даних державах трьох специфічних інституційних обмежувачів, які трансформують технології управління за результатами, знижуючи їх ефект: 1) недостатній рівень готовності суспільства в цілому та його основних елементів до переходу на нову систему управління (соціальні практики значної частини населення, а також управлінських кадрів, сформовані в останні 20 років, засновані ще багато в чому на традиційних “веберівських уявленнях” про правильне управління); 2) механічний перенос моделей управління, властивих корпораціям, на державне управління та місцеве самоврядування; 3) некоректність функціонування механізму визначення цілей (стратегічне визначення цілей не може бути справою однієї особи (“головного менеджера”) або групи осіб (вузької елітної групи), а є продуктом суспільної дискусії, реалізованої у волі головних політичних сил суспільства) [7, с. 130]. Відтак, здатність системи управління людськими ресурсами міста гнучко реагувати на зміни внутрішньої та світової кон'юнктури напряму пов'язано зі здатністю суб'єктів ринкового господарювання формувати необхідний якісний і кількісний склад людських ресурсів в конкретний момент часу.

Реальну перспективу впровадження управління за результатами і використання системи кількісної оцінки діяльності органів місцевого самоврядування у сфері людських ресурсів має, на нашу думку, принцип контролю. Він передбачає здійснення систематичного спостереження за перебігом реалізації управлінських заходів у сфері людських ресурсів з метою виявлення відхилень від установлених норм, правил і вимог у процесі реалізації намічених цілей, їх постійної адаптації до умов внутрішнього і зовнішнього середовища, що

змінюються в часі. Цей принцип критично важливий для забезпечення балансової стійкості, обумовленої дією зовнішнього (світового) і внутрішнього ринків робочої сили на систему формування людських ресурсів відповідно до заданих параметрів.

Аналізуючи різні системи управління людськими ресурсами, досліджуючи соціально-економічні причини їх появи і відмирання, ми можемо зробити такий важливий висновок. З усією очевидністю виявляється, що загальновизнаним має стати розуміння, що головним критерієм соціального та економічного прогресу є досягнення у сфері розвитку людини та задоволення її потреб. Тому система управління містом, де зосереджено більшість населення України, має активно запроваджувати сучасні концепції управління людськими ресурсами, що отримали широке розповсюдження в розвинutih країнах.

Як правило, проблеми сфери людських ресурсів у більшості міст України мало чим відрізняються, але вихідні принципи, методи і цілі їх вирішення можуть розрізнитися у зв'язку з місцевими особливостями. Загалом, базуючись на аналізі зарубіжного досвіду адаптації розроблених в менеджменті бізнес-моделей, концепцій управління до адміністративних інституцій міста, вважаємо за необхідне вести мову про управління за результатами. Розроблена фінськими фахівцями і ученими, заснована на використанні творчого потенціалу людських ресурсів, нових методів і техніки управління, концепція управління за результатами є процесом, спрямованим на досягнення поставлених завдань і результатів. Її упровадження є масштабним завданням, а до вихідних принципів віднесено: децентралізацію, планування, принцип адаптивності, контролю. Децентралізація передбачає побудову розгалуженої системи управління людськими ресурсами із завданням результатів, в якій завдання делегуються різним суб'єктам наданням послуг у сфері людських ресурсів міста і визначається досягнення конкретних результатів на різних етапах, різними способами вимірювання та контролю. Принцип планування □ спрямовує на досягнення балансу між бажаними результатами і наявними ресурсами. Принцип адаптивності полягає в тому, щоб адаптувати зміст мети, її взаємозв'язок зі стратегією, політикою і системою управління, до змін, що відбуваються під впливом науково-технічної революції і зовнішніх по відношенню до трудової діяльності умов. Підкреслимо, що ефективним управління людськими ресурсами міста буде лише в тому випадку, якщо є контроль, для здійснення якого необхідно знати показники результативності у сфері людських ресурсів міста, володіти методикою їх визначення і вміти використовувати для прийняття управлінських рішень. Тому суттєва увага надається професійному розвитку посадових осіб місцевого самоврядування міста, їх знанням, умінням, цінностям, мотивам, готовності досягати потрібного результату наявними засобами.

Дослідження обраної проблематики підтвердило необхідність подальших її розробок. Першочерговими серед них є проблеми впливу органів місцевого самоврядування на прояви внутрішньої та світової кон'юнктури у сфері людських ресурсів; соціальних і демографічних процесів в умовах системних змін в управлінні містами тощо.

Література:

1. Держстат України, 1998 – 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.
2. Журавлев П. В. Мировой опыт в управлении персоналом. Обзор зарубежных источников : монографія / П. В. Журавлев, М. Н. Кулапов, С. А. Сухарев. – М. : Изд-во Рос. экон. акад. ; Екатеринбург : Деловая книга, 1998. – 232 с.
3. Індекс розвитку людського потенціалу 2013 (рейтинг України) [Електронний ресурс] / В. І. Касьян. – Режим доступу : <http://infolight.org.ua>.
4. К обществам знания: Всемирный доклад ЮНЕСКО. – М. : ЮНЕСКО, 2005. – 229 с.
5. Лісогор Л. С. Формування конкурентного середовища на ринку праці : автореф. ... дис. д.е.н. : спец. 08.09.01 “Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика” / Л. С. Лісогор. – К., 2006. – 39 с.
6. Лук’яненко О. О. Економіко-організаційне забезпечення розвитку комунальної місцеобслуговуючої сфери : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / О. О. Лук’яненко. – Донецьк, 2008. – 35 с.
7. Мохов В. П. Управление по результатам в России: Ограничения переходного периода / В. П. Мохов // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики : в 2 ч. Ч. I. – Тамбов : Грамота, 2012. – № 4 (18). – С. 129–132.
8. Онищенко А. М. Економіко-математичне моделювання екологічно збалансованого розвитку економіки : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.03.02 “Економіко-математичне моделювання” / А. М. Онищенко. – К., 2003. – 16 с.
9. Про адміністративні послуги : Закон України від 6 вересня 2012 р. № 5203-VI // ВВР України. – 2013. – № 32. – ст. 409.
10. Про затвердження Програми сприяння зайнятості населення і стимулювання створення нових робочих місць на період до 2017 р. : постанова Кабінету Міністрів України від 15 жовтня 2012 р. № 1008. – Режим доступу : <http://www.dcz.gov.ua>.
11. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012 – 2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
12. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р (редакція від 01.04.2014 р.). – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
13. Рамперсанд Х. Универсальная система показателей: Как достигать результатов, сохраняя целостность : пер. с англ. / К. Х. Рамперсанд. – 2-е изд. – М. : Альпина Бизнес Букс, 2005. – 352 с.
14. Сіройч З. С. Демографічні та соціально-економічні проблеми розвитку міських агломерацій : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.07 “Демографія, економіка праці, соціальна економіка і політика” / З. С. Сіройч. – К., 2009. – 34 с.

15. Якість надання адміністративних послуг: оцінка населення. Оцінки діяльності центрів надання послуг у 10 містах України. Опитування – 2013. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dif.org.ua>.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 352.07

М. В. ГОНЧАРЕНКО

**РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІЖБЮДЖЕТНИХ ВІДНОСИН
ЯК НАПРЯМОК УДОСКОНАЛЕННЯ
ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ СТАЛОГО РОЗВИТКУ ТЕРИТОРІЙ**

З'ясовано роль міжбюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні та опрацьовано пропозиції щодо реформування системи міжбюджетних відносин з метою вдосконалення фінансового забезпечення сталого розвитку територій.

Ключові слова: сталий місцевий розвиток, міжбюджетні відносини, міжбюджетні трансферти, дотація вирівнювання, субвенція.

In the article the role of intergovernmental transfers in the formation of the financial resources of local government in Ukraine is revealed and proposals to reform the system of intergovernmental relations in order to improve financial providing of sustainable territorial development are worked out.

Key words: sustainable local development, intergovernmental relations, intergovernmental transfers, equalization grant, subvention.

Актуальним питанням на сьогодні є розробка та реалізація державної регіональної політики, спрямованої на зменшення територіальної асиметрії в соціально-економічному розвитку і забезпечення формування такої фінансової спроможності місцевих органів влади та органів місцевого самоврядування, яка б створювала можливості для їх сталого розвитку. Одним із фінансових методів державного регулювання соціально-економічного розвитку окремих територій і регіонів залишається регулювання міжбюджетних відносин, а міжбюджетні трансферти є одним з найдієвіших інструментів бюджетного регулювання рівня регіонального розвитку.

Практика свідчить, що фінансові можливості розвитку територій на сьогодні здебільшого залежать від міжбюджетних трансфертів. З огляду на це, актуальним завданням удосконалення системи фінансового забезпечення розвитку територій є обґрунтування науково-методичних основ організації міжбюджетних відносин, їх ролі та місця у відтворювальних процесах з точки зору забезпечення фінансової

самодостатності та самовідтворення регіонів та окремих територій, шляхів удосконалення існуючої системи міжбюджетних відносин.

Проблематика впливу міжбюджетних відносин на розвиток територій розглядається в роботах І. Вахович, О. Кириленко, В. Кравченка, І. Луїної, Л. Макаренко, Я. Цимбаленко, А. Швецова, В. Швець, О. Шевченко та ін. Низку нагальних питань удосконалення системи міжбюджетних трансфертів було вирішено в Бюджетному кодексі України, зокрема було розмежовано видатки між бюджетами різних рівнів, закріплено на постійній основі дохідні джерела за державним і місцевими бюджетами, запроваджено прозору процедуру міжбюджетних відносин, систематизовано види бюджетних трансфертів і засад їх надання, упроваджено механізм вирівнювання видатків місцевих бюджетів тощо. Разом з тим проблеми надмірної централізації бюджетної системи, недостатньо ефективного механізму розподілу міжбюджетних трансфертів, відсутності стимулів для місцевої влади розвивати власну доходну базу залишаються гострими для місцевої влади і без їх вирішення годі сподіватися на формування дієвої системи фінансового забезпечення сталого розвитку територій.

Метою статті є з'ясування ролі міжбюджетних трансфертів у формуванні фінансових ресурсів місцевого самоврядування в Україні та опрацювання пропозицій щодо реформування системи міжбюджетних відносин з метою удосконалення фінансового забезпечення сталого розвитку територій.

Виконання функцій і завдань, покладених законодавством на місцеве самоврядування, безпосередньо залежить від обсягів фінансових ресурсів, які перебувають у їхньому розпорядженні. Джерелами фінансування соціально-економічного розвитку територій можуть бути доходи місцевого бюджету, міжбюджетні трансферти з Державного бюджету, позики, фінансові ресурси підприємств та населення, зовнішні та внутрішні інвестиції, цільове фінансування регіональних програм з Державного бюджету, позабюджетні фонди тощо.

На обсяги фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування впливає багато чинників, головні серед яких такі:

- розподіл повноважень між органами державної влади і місцевим самоврядуванням;
- розподіл дохідних джерел державного і місцевих бюджетів, проведений відповідно до наданих владних повноважень і функцій;
- організація міжбюджетних відносин і порядок надання трансфертів місцевим бюджетам із державного бюджету;
- стан фінансового ринку країни та реальні можливості органів місцевого самоврядування у сфері використання запозичених (кредитів) і залучених коштів (місцевих позик);
- склад і фінансовий стан підприємств та інших суб'єктів господарювання, які належать до місцевого господарства;
- конкретні зусилля органів місцевого самоврядування, спрямовані на забезпечення соціально-економічного розвитку територій, населених пунктів, пошук альтернативних джерел доходів [6, с. 148].

Напрями реформування системи місцевого самоврядування в Україні

Міжбюджетні трансферти в Україні є основною формою реалізації міжбюджетних відносин і спрямовані на збалансування та вирівнювання фінансової спроможності відповідних бюджетів. Згідно з Бюджетним кодексом України, міжбюджетні трансферти поділяються на:

- 1) дотації вирівнювання – міжбюджетні трансферти на вирівнювання доходної спроможності бюджету, який його отримує;
- 2) субвенції – міжбюджетні трансферти для використання з певною метою в порядку, визначеному органом, який прийняв рішення про надання субвенції;
- 3) кошти, що передаються до Державного бюджету та місцевих бюджетів з інших місцевих бюджетів;
- 4) додаткові дотації – міжбюджетні трансферти на вирівнювання фінансової забезпеченості місцевих бюджетів; на компенсацію втрат доходів місцевих бюджетів, що не враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, внаслідок надання пільг, установлених державою;
- 5) інші додаткові дотації [2].

Незважаючи на задекларованість процесів податкової і бюджетної децентралізації, структура доходів місцевих бюджетів свідчить про зростання залежності місцевих бюджетів України від міжбюджетних трансфертів. Так, частка міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів у 2013 р. становила 52,4 %, що на 2,8 в.п. менше, ніж відповідний показник попереднього року, втім набагато вища, ніж, наприклад, у 2008 р. (рисунк) [3, с. 66].

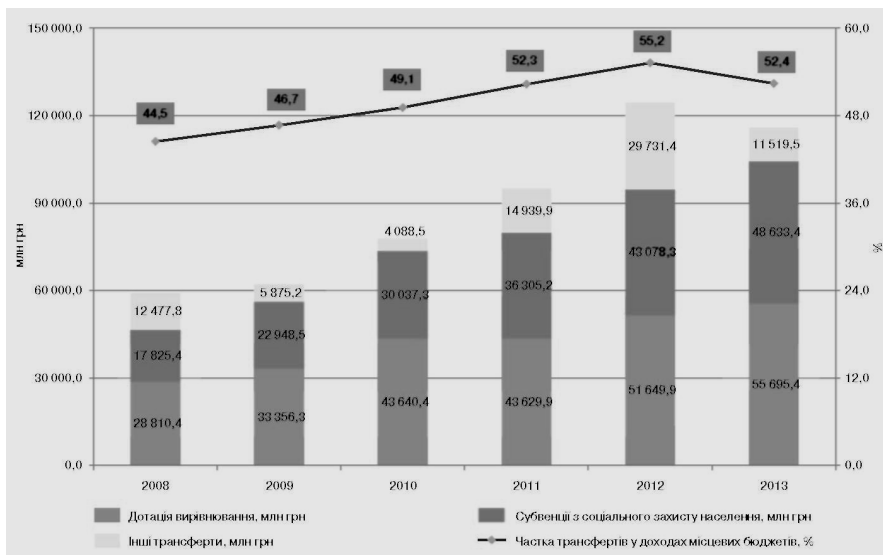


Рисунок. Динаміка перерахування трансфертів, що передаються з державного бюджету до місцевих бюджетів, за 2008 – 2013 роки.

На відміну від попередніх років відбулося зменшення на 6,9 % обсягів міжбюджетних трансфертів порівняно з попереднім роком. Зауважимо, що темп зростання трансфертів (93,1 %) вперше за останні роки був нижчим, ніж доходів місцевих бюджетів (104,3 %) [3, с. 66]. У 2012 р. ці показники склали відповідно 116,1 і 131,2 %.

Традиційно у структурі трансфертів найбільшу частку – 48,1 % – складає дотація вирівнювання (у 2013 р. вона становила 41,5 %). При цьому частка субвенцій соціального спрямування зросла на 7,4 в.п. і становила 42,0 % [3, с. 67].

Спостерігається стійке збільшення кількості дотаційних бюджетів, що є однозначно негативною тенденцією (табл.).

Таблиця

Склад бюджетів, які мали міжбюджетні відносини з державним бюджетом (дотації вирівнювання з державного бюджету і кошти, що передаються до державного бюджету)*

Показник	2002	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Усього бюджетів, що стосуються державного бюджету	686	691	692	692	692	692	692	692	692
З них: бюджетів-донорів, усього	89	41	46	46	37	24	33	33	33
у т.ч. бюджетів міст – обласних центрів	23	10	10	11	8	4	8	7	9
бюджетів інших міст	55	27	32	28	23	17	22	23	20
бюджетів областей	3	1	1	1	2	-	-	-	-
бюджетів районів	7	2	2	5	4	2	2	2	4
бюджету Києва	1	1	1	1	1	1	1	1	-
Частка бюджетів-донорів у загальній кількості бюджетів, %	13,0	5,9	6,7	6,7	5,2	3,4	4,8	4,8	4,8
Частка дотаційних бюджетів у загальній кількості бюджетів, %	87,0	94,1	93,3	93,3	94,8	96,4	95,2	95,2	95,2
Частка міжбюджетних трансфертів у дохідній частині державного бюджету, %	6,47	1,18	2,62	3,32	3,70	2,74	0,8	1,0	0,4

*Складено та розраховано на основі законів України про Державний бюджет України на 2002, 2006 – 2010 рр.

Статистика свідчить, що майже 95 % місцевих бюджетів, у тому числі і бюджети більшості обласних центрів, а в 2013 р. навіть бюджет столиці України м. Києва, не можуть самостійно забезпечити виконання покладених на них повноважень. Використовуючи джерела надходжень, які згідно із законодавством закріплено за місцевими бюджетами, жодна область в Україні не спроможна покрити видатки без зовнішньої допомоги, а можливості щодо збільшення їх власних податкових надходжень є дуже обмеженими.

Кількість бюджетів-донорів скоротилася з 89 у 2002 р. до 33 у 2013 р. Така велика кількість дотаційних бюджетів суперечить логіці вирівнювання і свідчить про надмірно централізоване збалансування місцевих бюджетів. Система міжбюджетних трансфертів не може ефективно розв'язувати завдання вирівнювання, якщо всі бюджети є дотаційними.

Держава вилучає надмірно велику частку доходів, зібраних у регіонах, а потім частину з них розподіляє між бюджетами. Така система створює значні антистимули для розвитку економіки регіонів і не виконує завдань фінансового вирівнювання [7, с. 10]. Чинний механізм бюджетного вирівнювання провокує ситуацію, коли з року в рік бюджети-донори намагаються перейти в розряд дотаційних, оскільки високі показники доходів, що враховуються при визначенні міжбюджетних трансфертів, грають не на їх користь.

На жаль, науковців перш за все турбують проблеми покращання ситуації в депресивних регіонах, тоді як бюджетна забезпеченість регіонів-донорів практично залишаються поза увагою дослідників.

Утім, деякі економісти все ж таки привертають увагу до цієї проблеми. Так, М. Бадида у своїй монографії наголошує на тому, що "існуюча територіальна організація влади в Україні продемонструвала невміння в умовах ринку результативно впливати на розвиток економічної і соціальної інфраструктури території, забезпечити надання соціальних послуг і благ населенню на європейському рівні. Бюджетна політика держави в першу чергу орієнтована на підтримку не самодостатніх територіальних громад, що володіють достатньою фінансовою базою, а дотаційних. Як наслідок – чим більше доходів надходить до місцевого бюджету за рахунок внутрішніх джерел, тим більше коштів вилучається в наступному бюджетному році, що аж ніяк не стимулює місцеві органи влади до розширення внутрішніх резервів. Крім того, слід зазначити, що існуючий підхід до розрахунку міжбюджетних трансфертів обмежує можливості розвитку територій-лідерів" [1].

У монографії за редакцією З. Варналія підкреслюється, що в основі політики бюджетного вирівнювання має лежати принцип зацікавлення бюджетів-донорів віддавати кошти – через залишення частки сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади. Зміна акцентів політики вирівнювання потребує також формування громадської думки щодо необхідності передання коштів окремих регіонів до державного бюджету з метою їх подальшого перерозподілу до регіонів із низькими фінансовими можливостями. Фінансове вирівнювання має використовуватися не лише для наближення стандартів надання громадських послуг населенню по всій країні, а й як інструмент стимулювання економічного розвитку кожного регіону при неодмінному врахуванні всіх сильних та слабких сторін економічних умов і наявної інфраструктури [5].

Проведений аналіз підтвердив, що державна регіональна та бюджетна політика через систему трансфертів на сьогодні замикається на вирівнюванні соціально-економічного розвитку регіонів, тоді як вона має бути спрямована на підтримку "точок зростання", оскільки обмеження бюджетної спроможності держави може призвести лише до "вирівнювання всіх у бідності" [10, с. 31].

Аналіз наукової літератури [4; 7; 10] та власні дослідження дозволили зробити висновок про те, що необхідність реформування системи міжбюджетних відносин обумовлена низкою виявлених у цій сфері проблем, серед яких:

- високий рівень залежності доходів місцевих бюджетів від міжбюджетних трансфертів;
- тенденція до постійного зростання частки міжбюджетних трансфертів у структурі доходів місцевих бюджетів і зниження самостійності місцевих бюджетів;
- нездатність місцевої влади реалізувати весь обсяг покладених на неї завдань без міжбюджетних трансфертів;
- досягнення збалансованості місцевих бюджетів лише через покриття розриву між доходами та видатками дотаціями вирівнювання;
- несамодостатність більшості місцевих бюджетів;
- фактична спрямованість процесів трансформації системи міжбюджетних відносин до фіскальної централізації;
- невідповідність між зобов'язаннями за видатками місцевих бюджетів та джерелами фінансування;
- нерівномірне співвідношення “дотація – субвенція” у структурі трансфертів, переважаюча частка дотацій і субвенцій на соціальний захист;
- диспропорції співвідношення обсягів першого і другого кошика доходів місцевих бюджетів;
- відсутність низки нормативів проведення формульних розрахунків під час складання проектів місцевих бюджетів (таких як щільність населення, ступінь урбанізації, особливості природно-кліматичних умов, розвиток туризму (наявність курортів чи історичних і заповідних місць) тощо, що не дає змоги об'єктивно визначити усі необхідні видатки місцевих бюджетів;
- відсутність ефективного механізму стимулювання органів місцевого самоврядування у перевиконанні запланованих показників як за державним, так і за місцевими бюджетами.

З метою подолання визначених проблем у сфері міжбюджетних відносин пропонується:

- запровадити державні гарантії фінансового забезпечення виконання делегованих повноважень місцевими органами;
- формувати сприятливі умови для нарощування власної дохідної бази місцевих бюджетів;
- відновити механізм надання додаткових дотацій місцевим бюджетам за перевиконання запланованих показників загального фонду державного бюджету, в якому слід урахувати виконання вказаних показників на рівні окремого місцевого бюджету, а не області загалом;
- під час визначення обсягів видатків місцевих бюджетів ширше застосовувати коригувальні коефіцієнти з метою врахування місцевої специфіки;
- законодавчо визначати на кожен бюджетний рік перелік депресивних територій з метою проведення ефективного фінансового вирівнювання;
- застосовувати конкурсний відбір проектів у процесі надання територіям інвестиційних субвенцій;

– покласти в основу політики фінансового вирівнювання критерій зацікавлення бюджетів-донорів віддавати кошти, залишаючи певну частку сум перевиконання доходів у розпорядженні місцевих органів влади;

– установити жорстку відповідність між фінансуванням видатків, які спрямовані на вирішення питань місцевого значення і не враховуються при розрахунку обсягу міжбюджетних трансфертів, і обсягом власних доходів місцевих бюджетів;

– покласти в основу бюджетного вирівнювання нормативи соціальних стандартів надання громадянам послуг.

Сучасна модель міжбюджетних відносин в Україні має фактично всі ознаки централізованої моделі всупереч офіційно заявленій бюджетній децентралізації. Існуючий механізм міжбюджетних відносин є стримуючим фактором для сталого розвитку територій, оскільки не забезпечує місцеві органи влади достатніми власними ресурсами, обмежує їх у можливості суттєво впливати на фінансування розвитку територій, породжує утриманські настрої. Місцеві бюджети є надто залежними від міжбюджетних трансфертів, що не створює стимулів до збільшення надходжень від власних та закріплених доходних джерел. Крім того, бракує чіткості у визначенні обов'язків органів місцевого самоврядування та достатньої фінансової бази. Повноваження місцевої влади з року в рік зростають, а фінансові ресурси, які надходять у її розпорядження, збільшуються непропорційно до нових функцій і завдань. Зусилля місцеві органи влади в першу чергу спрямовані на виконання делегованих державою повноважень, тоді як питання місцевого значення фінансуються за залишковим принципом. Причиною того, що більшість місцевих бюджетів в Україні не є самодостатніми, є не стільки неефективна діяльність місцевих органів влади щодо формування власної доходної бази, скільки діюче нормативно-правове обмеження фінансових можливостей регіонів.

Отже, чинна модель міжбюджетних відносин в Україні потребує негайного реформування в напрямках зменшення залежності місцевих бюджетів від трансфертів з державного бюджету, укріплення їх власної доходної бази, розроблення дієвого механізму стимулювання регіонів-донорів тощо.

Напрямами подальших досліджень може стати аналіз організації міжбюджетних відносин у розвинених зарубіжних країнах з метою визначення елементів, які уможливають більшу самостійність і незалежність місцевих органів влади у фінансовому забезпеченні сталого розвитку територій.

Література:

1. Бадида М. П. Податкова база місцевого самоврядування : монографія / М. П. Бадида. – Ужгород, 2010. – 408 с.
2. Бюджетний кодекс України від 01.10.2011 р. № 2456-17 [Електронний ресурс] // ВВР України. – 2010. – № 50-51. – Ст. 572. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.
3. Бюджетний моніторинг: Аналіз виконання бюджету за 2013 рік / [І. Ф. Щербина, А. Ю. Рудик, В. В. Зубенко та ін.]; ІБСЕД, Проект “Зміцнення місцевої фінансової ініціативи”, USAID. – К., 2014. – 83 с.

4. *Вахович І. М.* Теоретико-методологічні засади формування та реалізації регіональної політики фінансового забезпечення сталого розвитку : автореф. дис. ... д.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / І. М. Вахович. – Одеса, 2008. – 35 с.

5. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети : монографія / за ред. З. С. Варналія. – К. : НІСД, 2007. – 820 с.

6. *Кириленко О. П.* Місцеві фінанси : навч. посіб. / О. П. Кириленко. – К. : Знання, 2006. – 667 с.

7. *Макаренко Л. М.* Забезпечення регіонального розвитку в системі міжбюджетних відносин України : автореф. дис. ... к.е.н. : спец. 08.00.05 “Розвиток продуктивних сил і регіональна економіка” / Л. М. Макаренко. – К., 2007. – 20 с.

8. *Цимбаленко Я. В.* Шляхи реформування міжбюджетних відносин в Україні / Я. В. Цимбаленко // Держава та регіони. Серія : Державне управління – 2010. – № 1. – С. 121–126.

9. *Швецов А. Н.* Сучасні умови реформування міжбюджетних відносин / А. Н. Швецов // Держава та регіони. Серія : Державне управління. – 2010. – № 2. – С. 91–98.

10. *Швець В. Я.* Концептуальні підходи до вдосконалення системи міжбюджетних трансфертів / В. Я. Швець // Фінанси України. – 2005. – № 5. – С. 23–31.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК351.82:330.341; 351: 352/353

С. Г. КРАВЧЕНКО

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ЩОДО РОЗВИТКУ УРБАНІЗОВАНИХ ТЕРИТОРІЙ ЯК АСПЕКТ ФОРМУВАННЯ РИНКУ НЕРУХОМОСТІ

Досліджено вплив державної політики розвитку урбанізованих територій на формування ринку нерухомості та шляхи реалізації владних повноважень, урахувавши формування суспільних саморегульованих структур та зміни напрямків попиту на об'єкти нерухомості для забезпечення безпечної життєдіяльності селищних територій. Розглянуто основні засади державної політики та суспільні виклики щодо формування урбанізованого середовища за умови збереження підвищеної небезпеки терористичних загроз. Обґрунтовано можливість змін структури нерухомості як складової урбанізованих територій через необхідність переорієнтування їх функціональності з урахуванням збільшення можливих ризиків та оптимізації ресурсного забезпечення.

Ключові слова: державна політика розвитку, формування ринку нерухомості, об'єкти нерухомості, урбанізовані території.

The author has researched influence the state development policy makes upon the formation of a real estate market as well as ways to implement powers with due regard to changing demand for real estate and the need to ensure a safe sustenance of rural regions. The author has also studied main bases of the state policy and social challenges to form an urbanized environment in terms of growing threat of terroristic attacks. The article provides grounds to possible changes in the real estate structure as a component of urbanized territories to be implemented because it is necessary to reorient their functions paying much attention to growing threats and optimize resources.

Key words: state development policy, real estate market formation, real estate objects, urbanized territories.

На сьогодні, коли питання цілісності країни та пошуку нових шляхів розбудови держави стають на перше місце, не втрачає актуальності необхідність вивчення шляхів державного впливу на проблеми розвитку урбанізованих територій та окремого дослідження їх складових, зокрема об'єктів нерухомості. У період підвищення потенційного рівня загроз щодо життєдіяльності населених територій посилюється значимість вивчення зазначеної проблематики та основних аспектів формування ринку нерухомості.

Зважаючи на існуюче структурування економічних відносин на цьому ринку, відбувається формування суспільних структур щодо погодження та впорядкування дій суб'єктів, які впливають на ту чи іншу дію стосовно нерухомості – професійні спілки чи інші саморегулювні організації певного спрямування. Це є не тільки одною з передумов сталого розвитку, але й інструментом інституалізації за рахунок посилення суспільних її напрямів

Даний напрям ринку за рахунок упровадження спеціальних процедур і операцій з нерухомістю завжди був значним джерелом поповнення бюджетів різного рівня, що є основами розвитку урбанізованих територій. Утім, як напрям державного управління на сьогодні є не достатньо вивченим через специфічну спрямованість, також потребує дослідження можливостей державного впливу на процес інституалізації ринку нерухомості. Це є необхідним заходом реагування на суспільні виклики щодо підвищення вимог до об'єктів нерухомості, пов'язаних зі збільшенням ризиків у процесі розвитку урбанізованих територій через загрозу терористичних атак.

Аналіз останніх досліджень і публікацій свідчить, що питання, пов'язані з вивченням законів ринку, у тому числі щодо об'єктів нерухомості, з позиції науки державного управління достатньо докладно досліджені в наукових працях О. Амосова, В. Бабаєва, В. Бакуменка, А. Дегтяря, І. Дегтярьової, В. Дзюндзюка, О. Жадана, В. Князева, М. Корецького, Ю. Куца, М. Латиніна, Т. Лозинської, В. Мамонової, О. Поважного. А основні класичні моделі міської структури, які впливають на нерівномірність розташування населення та відповідно формування структури нерухомості, описано видатними європейськими та

північно-американськими архітекторами-містобудівниками Р. Парком, Є. Барджессом, Г. Хойтом, Ч. Харрісом, Е. Ульманом. Видатні науковці Дж. Бьюкенен, Д. Норт, Дж. Гелбрейт, М. Олсон, О. Вільямсон, Г. Демсец, Р. Нельсон акцентували свої зусилля на дослідженні інституціоналізму як аспекті економічної теорії. У той же час не приділяється достатньої уваги дослідженню впливу державної політики на формування нових сегментів ринку нерухомості як похідних від сфери містобудування та архітектури (СМА) та складових одного з прикладних напрямків сучасної парадигми державного управління. Такий стан потребує акцентувати зусилля на дослідженні властивостей об'єктів нерухомості з урахуванням засад державної політики щодо протидії новітнім загрозам розвитку урбанізованих територій та ризиків для цивільного населення.

Метою статті є дослідження державної політики розвитку щодо формування нових сегментів ринку нерухомості в процесі розвитку урбанізованих територій та шляхів його інституалізації в період ресурсних обмежень і необхідності мінімізації загроз і ризиків для населення.

Виходячи з дискусивної думки про необхідність державного втручання в економіку з метою встановлення соціального контролю над бізнесом та регулюванням економічних операцій, необхідно погодитись, що держава – координатор, і під сумнів можна ставити лише ступінь державного регулювання, в даному випадку, ринку нерухомості.

Дослідження українського ринку нерухомості міжнародними експертами невтішні. Зокрема, щодо житлової нерухомості, представники МВФ вважають цей ринок найгіршим у світі. Щоквартальний рейтинг Global House Price Index зафіксував падіння вартості житла в Україні на рівні 28 %, що набагато більше, ніж в інших країнах, присутніх у звіті. Так, наприклад, спад у ціні житла стався і в Індії, Словенії, Росії, Греції, Іспанії, але склав не більше 8 %. Що ж до найуспішніших ринків, то в лідери вибилася Естонія з показником приросту 15 %. Також приріст вартості житла в другому кварталі 2014 р. відмічено в Австралії, Великобританії і Ірландії [5]. Такі показники, вочевидь, інформують про соціально-економічні потрясіння в країні та збільшення ризиків у процесі життєдіяльності, особливо в зонах АТО та суміжних територіях. Такий стан, безперечно, впливає на будь-який сектор економіки та вимагає досліджень щодо досягнення оптимального рівня державного регулювання, виходячи з його галузевих особливостей. Одним з аспектів, що впливають на ринок нерухомості та повинні ураховуватися при дослідженні напрямів державної політики, є нерівномірність розташування населення в містах, що визначено класичними моделями міської структури, які були описані, в основному, ще на початку ХХ ст. видатними європейськими та північно-американськими архітекторами. На основі цих розробок в кінці ХХ ст., радянським містобудівником О. Гутновим сформульовано загальну теорію міського розвитку, що визначає основною принадою міських територій доступність. На сьогодні для урбанізованих територій це є одним з основних аспектів формування ціни на нерухомість.

Ринок нерухомості, маючи свою специфіку розвитку, характерні напрями і обмеження, шляхи та умови формування, відповідно, впливає на суб'єктів, які, здійснюючи свою діяльність у цій сфері, створюють особливе інституційно-організоване середовище. У свою чергу, кожен з суб'єктів СМА утворює в межах свого технологічного процесу (життєвого циклу) певний сегмент ринку, починаючи від мотивації до будівництва і формування інвестиційних намірів, до безпосереднього проектування, будівництва, реалізації та подальшого експлуатування об'єктів як безпосередньо елементів ринку нерухомості.

Щоб дослідити міжсуб'єктні відносини в СМА та інституційну структуру ринку нерухомості, необхідно з'ясувати залежність між його учасниками та інститутами, в тому числі органами місцевого самоврядування та органами державної влади, які впроваджують основні засади державної політики. Цьому питанню досить багато уваги приділив у своїй роботі В. Прокопенко [3], який зосереджувався саме на дослідженні інституційної складової. Ринок нерухомості як і інші ринки працює загалом за одними законами. У загальному вигляді цей ринок утворюють покупці, продавці та посередники [1].

Дослідники ринку нерухомості В. Павлов та Н. Ліповська-Маковецька, як і інші науковці, визначають покупця головним суб'єктом ринку нерухомості, зважаючи, що саме на покупців працює ринок нерухомості. Зрозуміло, що покупцем, як і продавцем здатна бути як фізична, так і юридична особа (в тому числі і орган державного управління, що має відповідне право), але перша повинна мати мету та спроможність до купівлі, а друга – право власності на об'єкт нерухомості та мотивацію до продажу. Особливу роль на ринку нерухомості відіграють посередники [1]. Погоджуючись з В. Павловим та Н. Ліповською-Маковецькою щодо можливості загальної структуризації ринку та поділу всіх учасників цього ринку на інституційних та неінституційних [4], вважаємо за доцільне згрупувати їх не тільки за характером повноважень, але й доповнити існуючими на сьогодні назвами структурних підрозділів та установ, що підвищить адресність посилення до чинних структур державних органів і дозволить дослідити їх вплив. Перших треба розглядати як таких, що формують державну політику даного напрямку, зокрема:

1. Органи, що регулюють містобудівний розвиток, землеустрій і землекористування (національні й регіональні органи (Держземагенція та її наступники), що займаються інвентаризацією землі, створенням земельного кадастру, зонуванням територій, оформленням землевідведення; національні (Мінрегіон) та регіональні (Департаменти містобудування та архітектури облдержадміністрацій, чи управління та відділи нижчих структур), що займаються затвердженням і узгодженням містобудівних планів забудови територій і поселень, створенням містобудівного кадастру, надання містобудівних умов та обмежень).

2. Органи державної реєстрації прав на нерухомість та операцій з нею (Регістраційні палати).

3. Органи експертизи містобудівної й проектної документації (центральні або регіональні підрозділи "Держінвестекспертизи", що надають експертні оцінки

стосовно відповідності їх чинному законодавству та можливості реалізації містобудівних проєктів.

4. Органи, що видають інвентаризацією (БТІ) і обліком будівель (в окремих визначених законом випадках, інші структури).

5. Органи Держархбудконтролю (ДАБК) (що надають дозволи на будівництво, реєструють декларації або вводять об'єкти в експлуатацію залежно від визначених законодавством випадків), МНС, СЕС та інших державних інспекцій, що відповідають, (незважаючи на значне скорочення їх повноважень у цій царині) за нагляд за будівництвом та експлуатацією будівель і споруд.

До неінституційних, відповідно, слід віднести учасників, що працюють на комерційній основі, а саме:

1. Підприємці (П/П, ФОП), які мають право виступати як юридичні або фізичні особи, у тому числі підприємства, що здійснюють комерційну діяльність, (надають послуги) на ринку згідно із законом (у вигляді реєстрації чи ліцензування діяльності).

2. Інвестори, що діють на свій розсуд і здійснюють вкладання власних або залучених майнових, фінансових, інтелектуальних та інших активів у формі інвестицій у нерухомість.

3. Ріелтери (брокери), що надають послуги продавцям і покупцям, коли здійснюють операції з об'єктом нерухомості.

4. Девелопери (забудовники), що володіють на правах власності або оренди ділянками землі, визначають схеми фінансування інвестиційного проєкту, займаються проєктуванням і будівництвом, продажем об'єкта здачею його в оренду, повністю або частинами чи, утворюючи зазначеним чином підприємства, що відповідають також за експлуатацію об'єкта нерухомості та ін. [1].

Поділ професійних учасників ринку на інституційних та неінституційних є умовним, але це дає змогу розуміти структуру ринку нерухомості. У той же час для установ, які представляють інтереси держави та відповідно впроваджують державну політику в цьому секторі, одним із основних завдань є узгодження інтересів усіх учасників ринкових трансакцій і забезпечення їх прав. Основна відмінність перших від других – це відсутність економічної зацікавленості в результатах ринкової трансакції. Це значить, що інституційні учасники ринку не повинні представляти інтереси покупця або продавця при її проведенні, тобто це є важливий антикорупційний аспект, що стосується державних службовців.

Для подальшого структурування учасників ринку доцільно провести їх поділ на первинних і вторинних. Перші є учасниками ринку, які безпосередньо беруть участь у формуванні попиту та пропозицій, тобто покупці та продавці.

Вторинними є професійні учасники (посередники), які безпосередньо їх не формують, а лише опосередковують цей процес і забезпечують проведення ринкових трансакцій [3].

Визначившись з основним структуруванням ринку нерухомості, можна дослідити шляхи реагування ринку на нові сегменти попиту, що почали утворюватись з появами новітніх загроз, пов'язаних з веденням АТО та імовірно

різного роду небезпек, які загрожують нормальній життєдіяльності громадян. Це, в першу чергу, і спроможність об'єктів нерухомості як складових урбанізованих територій забезпечувати якомога надійніший рівень їх життєдіяльності.

З деяким запізненням, але ринок починає реагувати на те, як показали себе різні види конструктивів будинків у різних обставинах. Як вони спромоглися мінімізувати небезпеку своїм мешканцям.

Дослідження показують, що на сьогодні більшість підвальних приміщень багатоквартирних будинків експлуатуються в тому чи іншому вигляді на комерційній основі, що не завжди дає змогу оперативної їх використовувати як об'єкти цивільної оборони та місця концентрації інженерних комунікацій. Такий стан можна розглядати як прорахунки інституційних (державних установ) учасників ринку нерухомості.

Серед неінституційних учасників ринку найбільшу можливість зловживань, мають девелопери – забудовники, що володіють правами власності або оренди земельними ділянками, що отримали дозвіл місцевої влади на будівництво об'єктів нерухомості, які самостійно визначають фінансування інвестиційного проекту, займаються проектуванням і будівництвом, продажем, здачею його в оренду (повністю або за частинами) чи, утворюючи відповідні підприємства, надають послуги щодо експлуатації об'єктів нерухомості тощо. [2]. Таким чином такі неінституційні суб'єкти замикають на собі контроль за повним життєвим циклом утворення нерухомості, що дає змогу без інших не інституційних установ (посередників) впливати на відповідні інституційні (державні) установи. Отже, в багатьох випадках девелопери привласнили або відчужили в інший спосіб приміщення підвалів, частини приміщень під'їздів та інші приміщення, утворюючи з них на кінцевому етапі – об'єкт приватної нерухомості. У такий спосіб мешканці залишилися без приміщень, передбачених під бомбосховища, та інші об'єкти цивільної оборони. У багатьох випадках змінено конфігурації під'їздів, сходових маршів, погіршено шляхи евакуації. Це говорить про нормативно невиписані чи фактично невиконані елементи функцій державного впливу, що потребують детального вивчення.

На жаль, за останні роки в СМА, яка є утворюючою сферою, що акумулює в собі всі етапи створення архітектурних об'єктів, пройшли під знаком спрощення дозвільних процедур (у багатьох випадках це було невиправданим), що значно послабило механізми державного регулювання, які відповідали за контрольованість будівництва та потрапляння на ринок якісної нерухомості. Уміло маніпулюючи громадською думкою про складність бюрократичних процедур, такий стан використовувався для камуфлювання напрацьованих корупційних схем з приватизації заборонених раніше об'єктів та інших зловживань з державною та комунальною нерухомістю.

Зазначені фактори визначають взаємозв'язок різних секторів економіки, пов'язаних з утворенням і експлуатуванням об'єктів нерухомості та вказують на недостатній чи не належний рівень їх державного регулювання, що вимагає

дослідження та оновленого сприйняття при розробці відповідних державних механізмів.

Формування основних засад державної політики розвитку щодо регулювання ринку нерухомості повинно відбуватись з урахуванням теперішнього соціально-економічного стану та рівня небезпек, яких зазнали населені території. Невід'ємною складовою урбанізованих територій є інфраструктура, яка забезпечує основні комунікації мешканців та доступність їх до об'єктів нерухомості. У той же час рівень попиту на об'єкти нерухомості будуть визначати і такі запиту, як наявність у зоні доступу об'єктів цивільної оборони та можливість експлуатувати житло в часи ресурсної кризи – розташування об'єктів життєзабезпечення в зоні пішохідної доступності, змога установаження в будівлі альтернативних засобів енергозабезпечення, в тому числі опалення (на твердому паливі та дровах), можливість альтернативного водопостачання, наявність чи можливість установаження антивандальних засобів. Підвищиться також важливість технічних характеристик будівлі. Збільшувати попит житла безперечно будуть такі елементи, як можливість конструктиву будівлі не реагувати на часткові втрати їх елементами несучої спроможності, що дає можливість подальшої експлуатації за призначенням або змогу безпечної евакуації.

Для мінімізації сучасних небезпек, які постають на шляху сталого розвитку, державну політику доцільно спрямовувати також на розроблення інституційних механізмів державного впливу щодо оновлення планувальних засад населених місць, методів посилення якості будівництва та відповідного структурного коригування об'єктів нерухомості, які є основними елементами урбанізованих територій.

Література:

1. Амосов О. Ю. Інвестиційна непривабливість “галопуючого” капіталізму / О. Ю. Амосов, Н. В. Коваленко // Інвестиційна складова сталого розвитку регіону : матеріали наук.-практ. конф., 10 грудня 2008 р. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр”, 2009. – С. 3–7.
2. Пілюшенко В. Л. Управління інноваційно-інвестиційним розвитком території : монографія / В. Л. Пілюшенко, Б. І. Адамов, І. В. Шкрабак. – Донецьк : ВІК, Дон ДУУ, 2007. – 317 с.
3. Прокопенко В. Ю. Інституційна структура ринку нерухомості: учасники, інститути, відносини / В. Ю. Прокопенко // Фінансова справа ; Науковий вісник ЧДІЕУ. – 2011. – № 3 (11).
4. Формування та становлення ринку комерційної нерухомості в регіоні : монографія / В. І. Павлов, Н. І. Ліповська-Маковецька ; Ін-т регіон. дослідж. НАН України ; Нац. ун-т вод. госп-ва та природокористування. – Рівне : НУВГП, 2009. – 188 с.
5. Экономика [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://news.mail.ru>.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

О. М. ЦУКАН

ПРАВОВІ ЗАСАДИ МІСЦЕВОЇ ДЕМОКРАТІЇ В УКРАЇНІ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ

Розкрито правові засади місцевої демократії в Україні на основі аналізу положень Конституції України, Європейської хартії місцевого самоврядування та Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”. Розглянуто ієрархію правових актів у сфері місцевого самоврядування в Україні.

Ключові слова: правові засади, місцеве самоврядування, ієрархія норм, принципи організації, Європейська хартія місцевого самоврядування.

This article discloses legal basis of local democracy in Ukraine founded on the analysis of the Constitution of Ukraine, the European Charter on Local Self-Government and the Local Self-Government law of Ukraine. The hierarchy of legal regulations is also represented concerning process of local self-government in Ukraine.

Key words: legal basis, local self-government, hierarchy of norms, principles of organization, European Charter on Local Self-Government.

За роки незалежності в Україні було відроджено і набуло певного розвитку місцеве самоврядування. Сьогодні воно є невід’ємною складовою частиною системи публічної влади в Україні.

У той же час як окремі елементи, так і система місцевого самоврядування в цілому ще не досягли того рівня впливу на економічний і гуманітарний розвиток громад і суспільства, який вони мають у більшості демократичних країн Європи і світу.

Тому сьогодні на всіх рівнях публічної влади в Україні, серед політиків і науковців, практиків муніципального руху точаться дискусії щодо розв’язання проблем подальшого розвитку місцевого самоврядування, приведення його у відповідність до європейських і світових стандартів місцевої демократії.

Відсутність концептуального бачення розбудови місцевого самоврядування призводить до дезінтеграції в ході законотворчого процесу безсистемного напрацювання законодавчих актів, неузгодженості щодо її розробки та прийняття, розпорошеності підходів до визначення статусу, компетенції, відповідальності суб’єктів місцевого самоврядування [4].

Аналізуючи стан наукової розробки становлення місцевого самоврядування в Україні, слід відмітити, що увага теоретиків і практиків муніципального руху вже давно прикута до визначення установчих, вихідних, принципових положень, закладених у нормативно-правову базу місцевого самоврядування.

Перш за все, об’єктом дослідження стали конституційно-правові засади місцевої демократії в Україні. Над їх аналізом і характеристикою працюють

О. Батанов, В. Головченко, В. Кампо, А. Коваленко, О. Корпань, В. Куйбіда, П. Любченко, М. Онищук, Ю. Тодика. Дослідники відзначають, що конституційні засади місцевого самоврядування в Україні багато в чому відповідають принципам Європейської хартії місцевого самоврядування і спрямовані на захист і зміцнення незалежності місцевої демократії та децентралізацію влади [5; 9; 10; 11; 14; 15].

Сутність правової природи місцевого самоврядування в Україні, його взаємодію з державною владою досліджують Ю. Битяк, В. Борденюк, С. Глухачов, С. Серьогіна, В. Шаповал. Вони відзначають, що неузгодженість як громадських, так і державних підходів, наявних у вітчизняній моделі місцевого самоврядування, породжує сьогодні чимало проблем як у теорії, так і в практиці муніципального руху [6 – 8; 12; 13].

Багато вітчизняних і зарубіжних експертів зазначають, що значна кількість проблем в організації і функціонуванні місцевого самоврядування в Україні пов'язана з неповним, недосконалим і суперечливим правовим регулюванням муніципальних відносин.

У свою чергу, належне законодавче врегулювання відносин місцевої демократії неможливе без чіткого визначення і відповідного закріплення правових засад місцевого самоврядування, що актуалізує необхідність їх глибокого дослідження на сучасному етапі.

Мета даного дослідження полягає в розробці теоретичної моделі головного інституту права місцевого самоврядування (муніципального права) – правових засад місцевого самоврядування, які є своєрідним фундаментом правових основ місцевої демократії, з'ясуванні закономірностей і суб'єктів їх формування, що має сприяти створенню єдиної, цілісної державної ідеології та політики підтримки розвитку місцевого самоврядування в Україні, створенню цілісної, внутрішньо узгодженої законодавчої бази організації та функціонування місцевої демократії.

Під правовими засадами місцевого самоврядування в Україні слід, на нашу думку, розуміти системну сукупність закріплених у Конституції і законодавстві України принципів і дефініцій, які покладені в основу детального правового регулювання суспільних відносин у сфері організації та діяльності місцевої демократії.

Правові засади місцевого самоврядування визначають його місце в системі публічної влади України, суб'єктний і об'єктний склад самоврядних відносин, обумовлюють характер системи місцевого самоврядування, його територіальної, організаційно-правової та матеріально-фінансової основ, визначальні риси правового статусу територіальних громад, їх представницьких і виконавчих органів та посадових осіб.

Завдяки правовим засадам створюються єдині основи побудови і функціонування місцевого самоврядування на всій території України, з'ясовується його сутність суттєві ознаки та відмінності.

Місце і роль правових засад у правовому забезпеченні функціонування місцевої демократії показано на рисунку.



Рисунок. Співвідношення правових засад і правової основи місцевого самоврядування в Україні

Правові засади є підвалинами, стрижнем правової основи місцевого самоврядування.

Правові засади місцевого самоврядування, ядром яких є принципи місцевого самоврядування, закріплюються перш за все, в Основному Законі країни. Так, стаття 7 Конституції України фіксує принцип визнання і гарантування місцевого самоврядування, що, до речі, відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування [1].

Слід зазначити, що в різних розділах Конституції України нараховується 26 статей, положення яких спрямовані на регулювання базових суспільних відносин у сфері організації та функціонування місцевого самоврядування.

До здобутків у формуванні правових засад місцевого самоврядування слід віднести також закріплення його принципів у спеціальному нормативно-правовому акті – Законі України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2].

Система принципів місцевого самоврядування знайшла своє відображення у статті 4 цього Закону. Частина цих принципів має універсальних характер, тобто вони властиві як місцевому самоврядуванню та його органам, так і державній владі та її органам як формам публічної влади.

До таких принципів, як нам видається, слід віднести народовладдя, законність, гласність, колегіальність, виборність.

Спеціалізованими, тобто притаманними тільки місцевому самоврядуванню, принципами є такі:

- правової, організаційної та матеріально фінансової самостійності в межах повноважень, визначених законом;
- поєднання місцевих і державних інтересів;
- державна підтримка та гарантії місцевого самоврядування;
- підзвітність і відповідальність перед територіальними громадами їх органів та посадових осіб;
- судовий захист прав місцевого самоврядування.

Слід зазначити, що кожен з вищезазначених принципів, з одного боку, має самостійне значення, з іншого – тісно взаємодіє з іншими принципами.

Разом вони повинні складати єдині цілісну систему принципів, які визначають організацію та функціонування місцевого самоврядування.

Однак звертає на себе той факт, що дана стаття Закону сформульована таким чином, що складається враження про вичерпність переліку основних принципів.

У той же час, в такому важливому міжнародному акті, як Європейська хартія місцевого самоврядування зафіксовано 30 принципів місцевої демократії: 14 з них складають ядро, серцевину своєї сукупності [3].

Кваліфікаційні вимоги приєднання до Хартії вимагають, щоб 10 з них було обов'язково враховано у вітчизняному законодавстві.

Ратифікуючи Хартію країни, зобов'язуються застосовувати основні принципи, які гарантують політичну, адміністративну та фінансову незалежність органів місцевого самоврядування. Таким чином, це є демонстрацією на європейському рівні політичної волі надати практичної значущості на всіх рівнях територіального управління принципам захисту демократії, виробленим під час створення Ради Європи, яка вважає своїм завданням забезпечення дотримання засад європейської демократії та захист прав людини в найширшому розумінні цього поняття. Це є відображенням переконання, що ступінь самоврядування, який мають органи місцевого самоврядування, може вважатись основою справжньої демократії [17].

При вступі до Ради Європи в 1995 р., виходячи з логічного аналізу тексту Хартії, Україна мала визнати пріоритетність Хартії як міжнародно-правових стандартів і використовувати останні для розвитку власної системи місцевого самоврядування. Тому Україна ще до вступу до Ради Європи та імплементації обов'язкових міжнародних договорів мала привести свою законодавчу базу у відповідність з майбутніми ратифікованими договорами. Україна приєдналась до Європейської хартії місцевого самоврядування, однак деякі необхідні принципи в Конституцію і законодавство ще не імплементувала. Так, Україна зобов'язалась розповсюдити самоврядування як на базовий (на рівні громад), так і на регіональний (на рівні областей і районів) рівень. Однак до цього часу на регіональному рівні в Україні система самоврядування не має власних виконавчих органів, що суперечать принципам Хартії.

Тому постає завдання щодо внесення змін до системи універсальних принципів організації місцевого самоврядування відповідно до європейських стандартів.

До таких принципів, перш за все, слід віднести принцип пріоритетності прав і свобод громадян у діяльності місцевого самоврядування.

Іншими принципами місцевої демократії, які потребують свого законодавчого закріплення, є так звані принципи субсидіарності та повсюдності [3]. Вони також є принципами Хартії, а отже, європейським стандартом, до якого має прагнути і практика муніципального будівництва нашої держави. Принцип субсидіарності означає, що розподіл повноважень між органами місцевого самоврядування різного територіального рівня має здійснюватись таким чином, щоб, з одного боку,

максимально наблизити процес прийняття рішень до громадянина, а з іншого – щоб цей рівень володів відповідними організаційними матеріальними та фінансовими ресурсами для забезпечення обсягу та якості соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

Відповідно до принципу повсюдності місцеве самоврядування має здійснюватися на всій території України, що означає відсутність територій, на які не поширюється юрисдикція територіальних громад і відповідних органів місцевого самоврядування.

З узагальнення практики місцевого самоврядування витікає необхідність законодавчого закріплення і таких принципів, як поєднання в правовій основі місцевого самоврядування централізованого законодавчого врегулювання з локальною нормотворчістю самих територіальних громад та відповідних органів місцевого самоврядування; обов'язковість рішень органів місцевого та регіонального самоврядування, прийнятих у межах закону; взаємодії органу місцевого самоврядування з громадськими організаціями і рухами; поєднання інститутів представницької та безпосередньої демократії як головних способів здійснення самоврядних функцій тощо.

Суттєвого вдосконалення і приведення у відповідність до європейських стандартів потребують визначення (дефініції) місцевого самоврядування, які містяться в Конституції і законодавстві України і які становлять один одному важливу складову правових засад місцевого самоврядування.

Як зазначається в Основному Законі України, місцеве самоврядування “є правом (підкреслено нами) територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України” [1, ст. 140]. У цьому визначенні місцеве самоврядування трактується як певна формальна можливість, якою може скористатися будь-яка громада.

Конституційне визначення місцевого самоврядування набуло свого розвитку у відповідному Законі, який визначає його як “гарантоване державою право та реальну здатність територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання в сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста самостійно або під відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України” [2].

Наведене визначення було сформульовано під безпосереднім впливом Харгії, до якої Україна в момент прийняття Закону України про “Про місцеве самоврядування” вже приєдналась.

Термін “спроможність” відображує ідею про те, що право регулювати та керувати певними суспільними справами повинно бути підкріплено в засіб, який дозволить робити це ефективно. Уведення фрази “в межах закону” означає, що це право і спроможність можуть бути більш точно визначені в законодавстві [14].

Тому місцеве самоврядування в Законі визначається не як можливість, а як спроможність територіальної громади діяти в своїх інтересах. Слід зазначити, що,

розвиваючи цей підхід у законодавстві України про місцеве самоврядування, необхідно буде чітко визначити коло тих питань, вирішення яких доцільне і можливе власними силами відповідних громад та створених ними органів місцевого самоврядування. Інакше кажучи, в законодавстві треба визначити зміст поняття “питання місцевого самоврядування”.

Звертає на себе увагу і та обставина, що в якості головного суб’єкта місцевого самоврядування, тобто основного носія функцій і повноважень вирішення питань місцевого значення Конституція і Закон називають територіальні громади, тоді як Хартія – органи місцевого самоврядування.

Такий підхід Хартії до визначення головного суб’єкта місцевого самоврядування, як нам видається, більше відповідає сучасним європейським стандартам, а головне – реальній практиці здійснення місцевого самоврядування.

При ратифікації Європейської хартії місцевого самоврядування Україна не зробила жодних застережень, як це зробили більшість країн Європи, тому згадана Хартія діє на території України від першого пункту до останнього. Аналізуючи ситуацію, яка склалася в Україні на момент прийняття Хартії, можна сказати, що така ратифікація є намаганням парламенту зупинити виконавчу владу, яка спромоглася, щоб за два місяці до цього було прийнято Закон України “Про місцеве самоврядування”, в якому було закладено управлінську модель “сильний голова – слабка рада”. Ця модель через інститут сільських, селищних, міських голів фактично підпорядковувала місцеве самоврядування в громадах місцевим державним адміністраціям. Ратифікуючи таким шляхом Європейську Хартію, Український парламент намагався заручитися підтримкою Ради Європи для стримування виконавчої влади. Європейські засади місцевого самоврядування з’явилися в Україні завдяки протистоянню законодавчої і виконавчої влади.

Немає жодного сумніву, що за своєю сутністю місцеве самоврядування має бути дієвою формою поєднання демократії безпосередньої та демократії представницької. Проте форми безпосереднього волевиявлення територіальних громад (місцеві референдуми, дорадчі опитування, загальні збори громадян, місцеві ініціативи, громадські слухання, тощо) при всій їх демократичності та важливості не відзначаються, на жаль, постійністю та оперативністю, а головне – відповідальністю, яку несуть органи і посадові особи місцевого самоврядування. Тому саме на них має бути покладений основний тягар обов’язків зі здійснення місцевого самоврядування.

На підставі вищезазначеного можна дійти висновку, що сьогодні у зв’язку з конституційною реформою потребує ґрунтовного реформування розділ XI Конституції України, в якому наводиться визначення місцевого самоврядування [1]. Ураховуючи вимоги Європейської Хартії місцевого самоврядування в Україні, можна визначити як гарантоване державою право та реальну здатність органів місцевого самоврядування самостійно регламентувати значну частину публічних справ та управляти нею діючи в межах Конституції і Законів України, під свою відповідальність та в інтересах територіальної громади – жителів села, добровільного об’єднання жителів кількох сіл, селищ, міста.

У 1997 р. Асоціація міст України прийняла Хартію українських міст, що містить положення Всесвітньої декларації місцевого самоврядування. Ст. 2 Декларації дає дещо іншу ніж Хартія дефініцію місцевого самоврядування, а саме: “право й обов’язок місцевих органів влади регулювати і вести суспільні справи під свою особисту відповідальність і в інтересах місцевого населення”. Слід зазначити, що поняття місцевого самоврядування як місцевих органів влади, децентралізує управління та розширяє компетенцію органів місцевого самоврядування шляхом передачі, а не делегування державних повноважень [15].

В якості висновку можна зазначити, що в розвитку правових засад місцевого самоврядування в Україні досягнуто певних позитивних результатів. Однак потреби соціально-економічного і культурного розвитку громад України висувають нові підвищені вимоги до місцевої демократії, у зв’язку з чим необхідно ці засади постійно вдосконалювати. Місцеве самоврядування повинне вийти на новий рівень, тобто районний та обласний, щоб забезпечити принцип повсюдності. Необхідно зміцнити матеріально-фінансову основу, щоб наповнити реальним змістом спроможність місцевого самоврядування.

Цей процес має відбуватися лише в напрямі імплементації у вітчизняне законодавство апробованих європейською та світовою практикою стандартів місцевого самоврядування.

Література:

1. Конституція України // ВВР України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
2. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України // ВВР України. – 1997. – № 24. – Ст. 170.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] : Закон України від 15.09.1997 р. № 452/97 ВР. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.
4. Про схвалення Концепції програми законодавчого забезпечення розвитку місцевого самоврядування : розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 липня 2002 р. № 416-р // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 28. – Ст. 1211.
5. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов ; відп. ред. О. М. Баймуратов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.
6. Битяк Ю. Головні напрями удосконалення законодавства про місцеве самоврядування [Електронний ресурс] / Ю. Битяк // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ “Магістр”, 2009. – № 1 (24). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
7. Борденюк В. І. Місцеве самоврядування та державне управління: конституційно-правові основи співвідношення та взаємодії / В. І. Борденюк. – К. : Парлам. вид-во, 2007. – 576 с.
8. Глухачов Є. Ф. Місцеве самоврядування в Україні: особливості його правової природи / Є. Ф. Глухачов // Актуальні проблеми державного управління : наук. зб. – Х. : УАДУ ХФ, 2001. – № 1 (9). – С. 31–39.

9. Головченко В. Конституційні принципи місцевого самоврядування / В. Головченко, О. Корпань // Право України. – 1998. – № 3. – С. 14–17.
10. Коваленко Л. В. Конституційно-правове регулювання місцевого самоврядування в Україні: питання теорії і практики / Л. В. Коваленко. – К. : Довіра, 1997. – 131 с.
11. Куйбіда В. С. Генеза територіальної організації України : конституційно-правові аспекти / В. С. Куйбіда, І. Я. Заяць. – Х. ; Белгород : Клуб семейн. досуга, 2010. – 479 с.
12. Любченко П. М. Конституційно-правові основи розвитку місцевого самоврядування як інституту громадянського суспільства / П. М. Любченко. – Х. : Модель Всесвіту, 2006. – 234 с.
13. Місцеве самоврядування / [упоряд. : Ю. П. Битяк, П. М. Любченко, С. Г. Серьогіна]. – Х. : Одіссей, 2009. – 616 с. – (Закони України).
14. Онищук М. Правові засади місцевого самоврядування в Україні / М. Онищук, В. М. Кампо. – К. : Основи, 1998. – 120 с.
15. Тодика Ю. Основи конституційного строю України : монографія / Ю. Тодика. – Х. : Факт, 2000. – 176 с.
16. Шаповал В. Сутнісні характеристики місцевого самоврядування / В. Шаповал // Право України. – 2002. – № 3. – С. 48–54.
17. Коментар до Європейської хартії місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.logincee.org.
18. Всесвітня декларація місцевого самоврядування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.bunken.nga.gr>.

Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.

УДК 324/351

О. С. ВАСИЛЬЄВ

ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ ДЕРЖАВНОГО РЕЄСТРУ ВИБОРЦІВ В УКРАЇНІ

Досліджено організаційно-правові засади діяльності Державного реєстру виборців в Україні, наведено нормативно-правову базу його діяльності, розглянуто функціональну компетенцію розпорядника Реєстру виборців, окреслено напрями подальших досліджень в даному напрямку.

Ключові слова: державне управління, вибори, Державний реєстр виборців, Реєстр виборців.

Organizational and legal principles of the State Register of Voters of Ukraine, given the regulatory framework of the State register of voters considered the functional competence of a voter register, outlines directions for future research in this area.

Key words: governance, elections, the State Voter Register, Register of Voters.

Сучасні процеси державотворення в Україні свідчать про недостатнє врахування інтересів громадян органами влади. При цьому проблема полягає не тільки в слабкості впливу державних органів влади на прийняття державно-управлінських рішень на всій території, а й взагалі на ситуацію в країні. Якість державного управління багато в чому залежить від дієвості представницьких інституції, які формуються в демократичній державі через систему виборів. Тому організація виборів, повнота охоплення електорального поля в країні є одним із показників демократичності країни і Держаний реєстр виборців у цьому процесі відіграє вагомий роль. Відповідно організаційно-правові засади діяльності Державного реєстру виборців в Україні мають бути перманентно в полі зору науки державного управління.

Проблеми вдосконалення організаційно-правових засад діяльності Державного реєстру виборців в Україні є предметом дослідження багатьох науковців з державного управління, серед яких Е. Афонін, В. Бакуменко, Ю. Ковбасюк, Ю. Ключковський, О. Крутий, Ю. Куц, О. Крюков, В. Мартиненко, О. Радченко, В. Тертичка, Ж. Усенко-Чорна та ін. Проте зазначені науковці досліджували тільки різні аспекти забезпечення та впровадження державної політики в виборчому процесі та не ставили за мету своїх досліджень організаційно-правові засади діяльності Державного реєстру виборців в Україні.

Мета статті – аналіз результатів досліджень науковців, присвячених процесу виборів, та узагальнення організаційно-правових засад діяльності Державного реєстру виборців в Україні.

У країнах демократії вибори є одним із найважливіших інститутів, формою безпосереднього здійснення влади самим народом. В Україні, як і у країнах – членах Європейського Союзу, основні засади організації та проведення виборів визначено на конституційному рівні. Так, у статті 71 Конституції України встановлено основні принципи виборчого права: вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування; виборцям гарантується вільне волевиявлення. Також визначено вік, з якого виникає право обирати та бути обраним до органів державної влади, загальні підстави обмеження виборчих прав, дати і строки проведення виборів. Однак, на відміну від більшості країн ЄС, визначення виборчої системи для виборів глави держави і парламенту здійснюється не на конституційному рівні, а спеціальними законами України волевиявлення [8].

Вибори, зазначає В. Сурнін, є політичною боротьбою, яка відбувається за законами конкуренції. У цій боротьбі зіштовхуються політичні інтереси різних суб'єктів виборчого процесу. Вибори – це не лише дотримання регламентних норм, у рамках яких відбувається сам процес, а й уміння вигідно і успішно позиціонувати себе, враховуючи і використовуючи в тому числі і особливості регламентованих аспектів виборчого процесу [6, с. 139]. До таких регламентованих аспектів можна віднести Державний реєстр виборців.

Створений в Україні Державний реєстр виборців як єдина база даних, доступ до якої здійснюється через закриту мережу, розпочав свою діяльність з березня 2009 р. (уважається найкращим ІТ-проектом України 2009 р.). Раніше існував у вигляді локальної інформаційно-аналітичної підсистеми “Списки виборців”, що була встановлена в кожному відділі ведення реєстру.

В Україні унормовано законодавче поле функціонування виборчої системи, важливим сегментом якої є механізм функціонування Державного реєстру виборців. Він функціонує на підставі Закону України “Про Державний реєстр виборців”, Указу Президента України № 215/2001 “Питання організації виконання Закону України “Про громадянство України”, постанови КМУ від 18 липня 2007 р. № 943 “Деякі питання утворення органів (відділів) ведення та регіональних органів (відділів) адміністрування Державного реєстру виборців”, низки постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України та Центральної виборчої комісії. До органів Державного реєстру виборців належать: 1) розпорядник Державного реєстру виборців; 2) органи ведення Державного реєстру виборців; 3) регіональні органи адміністрування Державного реєстру виборців [2].

Державний реєстр виборців, відповідно до Закону України “Про Державний реєстр виборців”, – автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання, обробки даних, які містять передбачені цим Законом відомості, та користування ними, створена для забезпечення державного обліку громадян України, які мають право голосу відповідно до статті 70 Конституції України. Основними завданнями даної установи є складання списків виборців для проведення виборів Президента України, народних депутатів України, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад, сільських, селищних, міських голів, всеукраїнських та місцевих референдумів [2]. Дана категорія знайшла своє відображення в Енциклопедії державного управління, де під цим феноменом розуміється автоматизована інформаційно-телекомунікаційна система, призначена для зберігання та обробки даних, що містять відомості про громадян України, які мають право голосу на виборах різних рівнів. До нього заносяться та в базі даних зберігаються відомості про виборця (персональні дані) таких видів: ідентифікаційні персональні дані виборця (прізвище, ім’я, по батькові, дата й місце народження виборця); персональні дані, які визначають місце та умови голосування виборця (виборча адреса виборця, номер територіального або зазначення закордонного виборчого округу, номер виборчої дільниці, до якої віднесений виборець, відомості про постійну нездатність виборця пересуватися самостійно (за наявності підстав); службові персональні дані. За цього місце народження виборця, народженого на території України, визначається згідно з її сучасним адміністративно-територіальним устроєм. Цей компонент персональних даних, хоч і не включається до списків виборців, проте є надзвичайно важливим для ідентифікації виборця в Реєстрі [1, с. 168].

Ведення та адміністрування реєстру доручено структурним підрозділам місцевих державних адміністрацій і виконавчих апаратів місцевих рад. Вони

утворюються на місцях рішенням голови місцевої державної адміністрації або міської ради, які їм підзвітні, та підконтрольні й підпорядковані керівнику апарату місцевої адміністрації або виконкому міської ради, міському голові відповідно [3].

Розпорядником Реєстру є Центральна виборча комісія. Відповідно до частини 4 статті 33 Закону України “Про Центральну виборчу комісію” для забезпечення виконання Комісією функцій розпорядника Державного реєстру виборців утворюється Служба розпорядника Державного реєстру виборців [4]. Розпорядник Реєстру: забезпечує та контролює дотримання вимог цього Закону у процесі створення та ведення Реєстру; забезпечує організаційне і технологічне функціонування Реєстру; має доступ у режимі читання до всієї бази даних Реєстру; забезпечує контроль за цілісністю бази даних Реєстру, повнотою і коректністю персональних даних Реєстру та ініціює проведення органами ведення Реєстру перевірки виявлених некоректних відомостей Реєстру; надає органам ведення Реєстру право доступу до бази даних Реєстру та встановлює порядок такого доступу відповідно до цього Закону; здійснює ведення системних класифікаторів; здійснює інші повноваження, передбачені законом [5].

На підставі даного Закону утворено відділи адміністрування Державного реєстру виборців апарату обласної державної адміністрації й розроблено відповідні положення, в яких записано, що цей відділ є структурним підрозділом апарату обласної державної адміністрації, який утворюється головою обласної державної адміністрації, йому підзвітний та підконтрольний і підпорядковується заступникові голови – керівникові апарату обласної державної адміністрації. Відділ у своїй діяльності керується Конституцією України та законами України, актами Президента України та Кабінету Міністрів України, Центральної виборчої комісії, голови обласної державної адміністрації, а також цим положенням. Основними завданнями відділу є: організаційна підтримка, забезпечення взаємодії місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, закладів, установ та організацій з питань створення і ведення Державного реєстру виборців; здійснення контролю за виконанням актів розпорядника Реєстру.

На органи ведення Реєстру покладено функцію щодо щоквартального (до 5 березня, червня, вересня, грудня кожного року) поновлення бази даних Реєстру, яке здійснюється на підставі відомостей, котрі повинні надаватися щодо визначених Законом категорій громадян керівниками відповідних територіальних органів міністерств внутрішніх справ, юстиції, органів опіки і піклування, місцевих органів Державного департаменту України з питань виконання покарань, командирами військових частин та керівниками консульських установ України за кордоном за три попередні календарні місяці. Строк першого проведення періодичного поновлення персональних даних Реєстру встановлюється Центральною виборчою комісією після закінчення первинного уточнення персональних даних Реєстру [7, с. 28].

Таким чином, вибори є одним із найважливіших інститутів функціонування держави, формою безпосереднього здійснення влади самим народом, в Україні,

країнах – членах Європейського Союзу, основні засади їх організації та проведення визначено на конституційному рівні, статті 71 Конституції України, зокрема. В Україні унормовано законодавче поле функціонування виборчої системи, де важливим сегментом є механізм функціонування Державного реєстру виборців. Він функціонує на підставі низки законодавчих і нормативних актів. Ведення та адміністрування реєстру доручено структурним підрозділам місцевих державних адміністрацій і виконавчих апаратів місцевих рад, котрі утворюються на місцях рішенням голови місцевої державної адміністрації або міської ради.

Подальші дослідження будуть корисними в напрямку вивчення й узагальнення досвіду країн ЄС щодо окресленого напрямку.

Література:

1. *Красівський О. Я.* Державний реєстр виборців // Енциклопедія державного управління : у 8 т. / О. Я. Красівський, Н. Ф. Добрева ; наук.-ред. кол. : Ю. В. Ковбасюк (гол.) [та ін.] ; НАДУ при Президентові України. – К. : НАДУ, 2011. – .

Т. 8 : Публічне врядування / наук.-ред. кол. : В. С. Загорський (гол.), С. О. Телешун (співгол.) [та ін.] ; ЛРІДУ НАДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 168–169.

2. Про Державний реєстр виборців : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

3. Про затвердження типових положень про орган (відділ) ведення Державного реєстру виборців та про регіональний орган (відділ) адміністрування державного реєстру виборців [Електронний ресурс] : постанова Кабінету Міністрів України від 26 червня 2007 р. № 868. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.

4. Про Центральну виборчу комісію : Закон України // ВВР України. – 2004. – № 36. – Ст. 448.

5. Служба розпорядника Державного реєстру виборців [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.driv.gov.ua>.

6. *Сурнін В. О.* Сучасний стан і перспективи вдосконалення виборчої системи в Україні // Теорія та практика державного управління : зб. наук. пр. – Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ “Магістр”, – 2012. – Вип. 2. – С. 138–144.

7. *Усенко-Чорна Ж.* Державний реєстр виборців – якісно новий крок до демократичних виборів / Ж. Усенко-Чорна // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № 1. – С. 26–31.

8. *Шаміна Л. В.* Сучасний стан і перспективи розвитку адміністративно-правового забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України [Електронний ресурс] / Л. В. Шаміна // Адміністративне право і процес. – Режим доступу : <http://applaw.knu.ua>.

Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 351

В. Е. ЛУНЯЧЕК

СТАНОВЛЕННЯ ТА РОЗВИТОК ПЕДАГОГІЧНОГО МЕНЕДЖМЕНТУ В УКРАЇНІ І СВІТІ: ІСТОРИЧНИЙ ОГЛЯД (1917 – 1991 рр.)

Наведено історичний огляд розвитку теорії педагогічного менеджменту в радянський період, проведено аналогії із процесами, що відбувалися в зазначений період у розвинених країнах світу. З'ясовано особливості управління системою освіти в Україні в радянський період.

Ключові слова: керівник освіти, освіта, педагогічний менеджмент, системний підхід, соціальне управління, управління освітою, школознавство.

A historical review of the theory of pedagogical management development in the Soviet period has been presented; analogies are drawn with the processes, which took place over the said period in the developed countries of the world. The resulted materials make it possible to understand the specific features of of the education system management in Ukraine in the Soviet period.

Key words: leader of education, education, pedagogical management, system approach, social management, management of education, .

Модернізація системи освіти в Україні безпосередньо пов'язана з удосконаленням її управлінської складової. Сьогодні рівень підготовки керівників освіти як освітніх менеджерів залишається низьким і має незадовільну тенденцію до поліпшення. Це, у свою чергу, впливає на якість надання освітніх послуг населенню і, як результат, виступає дестабілізуючим фактором у розвитку національної системи освіти.

Разом із тим, для того щоб зрозуміти шляхи подолання кризових явищ в управлінні освітою України на сучасному етапі її розвитку, необхідно проаналізувати історичні передумови цього процесу. У запропонованій роботі висвітлено радянський період з 1917 по 1991 рр.

У процесі підготовки запропонованої роботи було проаналізовано значну кількість публікацій, які стосуються історії розвитку освіти і зокрема розвитку теорії управління освітою як в Україні, так і за її межами.

У період створення національної незалежної держави це, перш за все, роботи І. Огієнка, Я. Чепіги та ін. [19; 32]. Для періоду 1920 – 1930-х рр. праці В. Леніна,

А. Луначарського, М. Скрипника та ін. [19; 20]. Разом із тим проблеми управління вітчизняною освітою в цей період розглядаються І. Йорданським, М. Веселовим і Д. Логиновим та ін. [12; 15]. 1930 – 1950-і рр. представлено переважно роботами із школознавства П. Груздєва, Б. Єсіпова, І. Каїрова та ін. [10; 28–29].

Теорію управління освітою в 1950 – 1960 рр. розвивають М. Кондаков, О. Волковський, П. Холмогорцев, М. Малишев, В. Дмитрієв, О. Ільїнська, К. Тихомиров, І. Новіков, І. Казанцев, А. Мостовий та ін. [13; 15; 38].

У 1960 – 1970 рр. слід звернути увагу на праці Я. Візгерда, М. Соцердотова, М. Черпинського та ін. 1970 – 1980 рр. представлено численими працями щодо застосування системного підходу в управлінні як зарубіжних (М. Джонсон, Г. Кунц, С. О'Доннел, С. Оптнер, Д. Хааг та ін.), так і вітчизняних (В. Афанасьєв, І. Блауберг, В. Кузьмін, Е. Юдін та ін.) авторів [5; 13; 33 та ін.]. У цей період також з'являються роботи М. Балова, Б. Вульфова, М. Поташника, Г. Горської, М. Захарова, Ю. Кулюткіна, Г. Сухобської, О. Лебедєва, Р. Шакурова, М. Шубіна, В. Ягодкіна та ін. спрямовані переважно на вдосконалення управління навчально-виховним процесом у школі [2; 7; 13; 15; 39].

Кінець 1970-х рр. відмічено роботами ідеологів теорії ефективної школи (С. Перкі, М. Сміт, Д. Лівайн, Л. Лізотт, Дж. Ширинс, К. Коттон, П. Семмонс, Дж. Хіллман, П. Мортимор та ін.) [15; 31].

У 1980 – 1990 рр. з'являється значна кількість робіт, присвячених функціональному підходу в управлінні освітою. Насамперед, це роботи М. Кондакова, В. Кричевського, В. Лазарєва, М. Поташника, М. Сунцова, Є. Тонконової, В. Худоминського, Т. Шамової та інших дослідників. На розвиток системного підходу в управлінні вітчизняною системою освіти впливають роботи В. Афанасьєва, А. Берга, А. Омарова, Е. Юдіна та ін. [7; 15]. Особливу роль у розвитку теорії управління освітою в Україні мають праці Є. Березняка, В. Бондаря, Б. Кобзаря та ін. [3; 4; 16].

Метою цієї роботи є висвітлення основних етапів у розвитку педагогічного менеджменту в радянський період, проведення аналогій із процесами, що відбувалися в зазначений період у розвинених країнах світу.

Протягом кількох віків окремі частини території сучасної України входили до складу Річі Посполитої, Російської та Австро-Угорської імперій, процеси у формуванні систем управління освітою на цих теренах суттєво відрізнялися, що обумовило принципово різні вихідні умови для розвитку управління освітою. Більше того вони мали другорядний характер поряд із проблемами збереження національної ідентичності через збереження національної школи.

У 1917 – 1919 рр. влада в Україні неодноразово змінювалася, і кожний уряд вирішував питання розвитку української освіти по-своєму. Революція 1917 р. скасувала стару інспектуру народної освіти та передала управління народною освітою на місцях органам місцевого самоврядування, що тоді було реформоване на демократичних засадах [32, с. 780].

У червні 1917 р. Універсал Центральної Ради проголосив автономію України і створив перший структурний підрозділ для управління системою освіти Генеральний Секретаріат освіти. Його діяльність очолив І. Стешенко. Центральна Рада розробила 196

структуру управління освітою, відновила діяльність Всеукраїнської вчительської спілки. Одним із працівників відділу дошкільного виховання була на той час С. Русова. Важливою постаттю в цей період є також О. Барвінський, який після утворення ЗУНР у 1918 р. був секретарем освіти та віровизнання в першому Державному секретаріаті.

Уряд гетьмана П. Скоропадського сформував Міністерство освіти на чолі з М. Василенко. Першочерговими питаннями організації системи освіти стали: централізація освіти; скасування відділів освіти для національних меншин; скасування шкільних рад у регіонах України. Поновлення Української Народної Республіки зберегло Міністерство освіти як основну управлінську одиницю. Очолив його І. Огієнко, який повернув децентралізаційні процеси в систему освіти України [19, с. 143–145; 24, с. 123–125].

З першою половиною ХХ ст. пов'язана і діяльність Я. Чепіги, який разом із С. Черкасенком, О. Мизиченком, С. Русовою очолює рух за створення національної школи. Серед його статей, присвячених найболючішим питанням шкільництва в Україні, є роботи, що стосуються організації діяльності системи освіти [24, с. 180]. У цей період виходять роботи першого президента Карпатської України А. Волошина, присвячені питанням реформування національної школи: “Демократична шкільна реформа: до питання новелізації шкільних законів”, “Про шкільне право будучої Української держави” тощо [24, с. 206].

Слід наголосити, що процес формування незалежності України в дорядянський період не тільки вивільнив значний потенціал української інтелігенції, а й сприяв формуванню механізмів державно-громадського управління освітою [19, с. 165].

Радянська влада в Україні остаточно встановилася з грудня 1919 р. Українські більшовики свою діяльність спрямували на ліквідацію старої системи освіти, відокремлення школи від церкви, формуванні нового апарату управління освітою. Нова українська система освіти починає будуватися за зразком Радянської Росії [36, с. 528–542].

У перші роки радянської влади проблеми управління освітою практично не розглядалися. Для цього періоду є характерним повне заперечення досягнень буржуазної школи і спроби створити нову єдину трудову школу, підґрунтям якої була комуністична ідеологія. Зазначені процеси відображені в роботах В. Леніна, Н. Крупської, А. Луначарського. У цей період акцент органами управління освітою робиться на колективній відповідальності за шкільне життя, розвиток самоврядування. Інспектування і одноосібна відповідальність керівника вважались недоцільними. Досить скоро життя довело хибність таких підходів і персональна відповідальність за діяльність шкіл була покладена на їх завідувачів.

Провідний принцип того періоду був сформульований В. Леніним, що школа не може бути поза політикою. Основні положення такого підходу були викладені ним у доповіді на першому Всеросійському з'їзді з освіти (1918 р.) [20, с. 195–196]. Разом із тим дефіцит кваліфікованих управлінських кадрів веде до того, що в 1920 р. у Москві створюється Центральний інститут організаторів народної освіти. Однак розробки в цій галузі були згорнуті в 1925 р. [15].

З початку 1920 р. Народний Комісаріат освіти в Україні очолює Г. Гринько, в роботах якого відображені пріоритети створюваної в той час освітньої системи. Результатом діяльності наркома та його однодумців став унікальний документ – “Кодекс законів про освіту Української РСР” [24, с. 237–238].

У зазначений період керівництво системою освіти в Україні здійснював Народний Комісаріат освіти. У 1927 р. Народний Комісаріат освіти очолив М. Скрипник, творчий спадок якого налічує велику кількість доповідей і статей, в тому числі і з питань шкільного будівництва [24, с. 200]. Разом із тим, поступово сформований наприкінці 1920-х рр. тоталітарний режим ліквідував українську освітню специфіку в межах загальносоюзної уніфікації системи освіти [19, с. 165].

Значний внесок у розробку теорії управління освітою в СРСР 1920 – 1930-і рр. зробив М. Іорданський, основні праці якого присвячено питанням школознавства. Він уважав школознавство комплексною дисципліною, яка вивчає основи організації шкільної справи і пов’язані між собою сторони внутрішнього життя школи (управління школою в адміністративно-господарчому і педагогічному відношенні, матеріальну базу школи, організацію навчально-виховного процесу, стан педагогів і учнів, шкільне самоврядування). М. Іорданський обґрунтовував шляхи і засоби здійснення масової народної освіти, виступав за створення державно-громадської системи управління шкільною справою, за широке залучення населення до участі в житті школи тощо [12]. У 1932 р. М. Іорданський у своїх роботах вперше у вітчизняній педагогіці використовує термін “управління”. Він не тільки обґрунтовує конкретну організацію шкільного життя, а й робить спробу побудувати науковий курс школознавства як навчальної дисципліни [13].

Певний вплив на розвиток експериментальної складової теорії педагогічного менеджменту в СРСР мала видана в 1927 р. робота німецького вченого В. Лая “Экспериментальная педагогика” [18]. Важливу роль у цей період відіграють також роботи М. Веселова і Д. Логінова. У той же час для цього періоду є характерним інтенсивне втручання у справу управління школою партійних організацій з метою комуністичної ідеологізації.

У середині 1930-х рр. стає зрозумілим необхідність посилення управлінської ланки в системі освіти. У цей час були сформовані вимоги до директора школи як представника держави і одночасно кваліфікованого педагога. Разом із тим в умовах адміністративно-командної системи перевага надається функції контролю. Характерною рисою передвоєнного часу є поява у підручниках з педагогіки розділів “Школознавство”.

У 1939 р. виходить книга Б. Єсіпова та інших авторів, один із розділів якої називається “Управление и руководство школой”. У зазначеному розділі розглядаються принципи управління і керівництва школою. При цьому чіткої межі між цими термінами не проводиться. Акцент робиться на єдиноначальності керівника, ролі постанов РНК СРСР і ЦК ВКП(б) щодо функціонування радянської школи, плануванні. Розглянуто також форми методичного керівництва роботою вчителів, деякі санітарні вимоги до роботи шкіл, господарські питання. Цікавим є

те, що в існуючих на той час нормативах передбачено наявність квартири для керівника. Так, якщо в будівлі є чотири класні кімнати на 160 учнів, то під квартиру завідуючого відводиться 32,8 кв.м. [10, с. 335–348].

У 1939 р. виходить також із друку “Педагогика” за редакцією І. Каїрова, в якій є окрема глава “Руководство школою”, яка має типову для того часу структуру. Увага переважно приділяється плануванню роботи і поточному керівництву школою. Разом із тим спеціальний підрозділ відведено висвітленню роботи директора школи і його помічника з навчальної роботи [28, с. 495–511]. У 1940 р. оприлюднено “Педагогіку” за редакцією П. Груздева, частина якої присвячена школознавству, побудована за тим же принципом [29, с. 578–619].

На погляди керівників сфери освіти в цей період суттєво вплинули роботи А. Макаренка, в яких він висвітлював свою педагогічну систему щодо організації діяльності педагогічного та учнівського колективів школи. Загальновідомо, що А. Макаренко мав великий практичний управлінський досвід.

О. Любар та інші автори підкреслюють, що українська школа вступила в 1940-і рр. ХХ ст. приборканим і слухняним інструментом тоталітарного режиму. Переживши беззаконня, періоди колективізації, голодомор 1932-1933 рр., репресії і переслідування інтелігенції, вона стала слухняним провідником політики антинародної влади. Такою ж її роль у суспільстві залишалася і в повоєнні роки [22, с. 366]. За цих умов керівник будь-якого навчального закладу або органу управління освітою стає в першу чергу провідником політики правлячої комуністичної партії в межах діючої жорсткої командно-адміністративної системи.

Серед зарубіжних науковців, чії роботи суттєво вплинуло на розвиток теорії управління освітою в першій половині ХХ ст., слід назвати викладача Чиказького університету Ф. Боббіта. У 1913 р. він опублікував роботу “Деякі принципи менеджмента, що застосовані до міських шкільних систем”, де розвинуто класичні ідеї Ф. Тейлора в управлінні школами [7]. Слід також підкреслити важливість таких робіт Д. Дьюї, як, наприклад, “Школа і суспільство” тощо [9]. Школа “людських відносин” знайшла своє відображення в роботах Дж. Купмана “Демократія у шкільному управлінні” і У. Йоха “Покращання людських відносин в управлінні освітою” [7].

У 1930-і рр. Асоціація прогресивної освіти США (Progressive Education Association in the United State) зробила спробу провести оцінювання та моніторинг освіти, щоб фундаментально реформувати середню освіту країни. Робочу групу сформував і очолив Ралф В. Тайлер [23, с. 18–19]. Це було видатною подією, тому що фактично вперше дані проведеного моніторингу були використані для прийняття управлінських рішень щодо поліпшення системи освіти США того періоду.

У період Другої світової війни і повоєнні часи темп наукових розробок щодо управління освітою знижується.

Наступний етап починається в 1950 – 1960 рр. Школознавство як галузь педагогічної науки, що має своєю метою дослідження змісту і методів управління

шкільною справою, розкриття особливостей системи керівництва школою, організації її роботи, стає визнаною частиною педагогіки в її сучасному розумінні [36, с. 404]. Терміни “керівництво” і “управління” в той період розглядаються як синоніми, чіткий поділ між ними відсутній.

Серед фундаментальних робіт того періоду слід назвати “Школоведение” за редакцією О. Волковського і М. Малишева, яке вийшло в 1955 р. О. Волковский та інші, висвітлюючи методологічні основи радянського школознавства, наголошує на тому, що “управління і керівництво установами системи народної освіти є прямим і безпосереднім вираженням політики Радянської держави”. Разом із тим, висвітлюючи основні джерела радянського школознавства, вони не звертаються до класичних робіт із теорії управління, а називають праці класиків марксизму-ленінізму, радянське законодавство, досвід управління і керівництва школами, історичне надбання педагогічної науки. Авторами розглядаються питання управління освітою від рівня школи до рівня Міністерства освіти. Надані структури відповідних річних планів органів управління освітою. Серед функцій управління пріоритетною є функція контролю. Спеціальний розділ відведено інспектуванню шкіл, де прописано функції кожного рівня управління освітою. У роботі значна увага приділена діяльності директора школи, ретельно виписані реалізація ним основних управлінських функцій з наголосом на реалізації функції контролю [38, с. 5–7, с. 113–120].

У цей період починається діяльність видатного педагога В. Сухомлинського, який у 1955 р. захищає кандидатську дисертацію “Директор школи – керівник навчально-виховної роботи” у Київському університеті імені Т. Г. Шевченка. Серед його робіт, які суттєво вплинули на погляди керівників вітчизняної системи освіти, слід назвати книгу “Розмова з молодим директором школи” [35].

На особливості управління системою освіти в цей період вплинув закон СРСР “Про зміцнення зв’язку школи з життям та про подальший розвиток системи освіти в СРСР” від 24 грудня 1958 р., яким запроваджувалася обов’язкова восьмирічна освіта. Прийняття закону було результатом певної демократизації всіх сфер життя в період “хрущовської відлиги”. Відповідно, в УРСР було прийнято Закон “Про зміцнення зв’язку школи з життям і про дальший розвиток системи народної освіти в Українській РСР” (17 квітня 1959 р.) [14; 19].

У 1950-х рр. за кордоном, перш за все в Європі, починається період планування і проведення ґрунтовних освітніх реформ, що потребує запровадження певних моніторингових процедур і їх теоретичного обґрунтування. Поширенню оцінювання освіти в Європі посприяв Інститут ЮНЕСКО у Гамбурзі (Німеччина), заснований 1952 р. Із середини 1950-х рр. він започаткував серію конференцій, які забезпечили нагоду для дослідників освіти з Європи та Північної Америки обмінятися досвідом оцінювання та вимірювання освітнього процесу тощо. У 1959 – 1961 рр. було проведено перше міжнародне експериментальне дослідження оцінювання якості освіти [23, с. 19 – 21]. Зазначені процеси суттєво вплинули на формування світогляду керівників закладів і установ освіти провідних країн світу.

Політичні і економічні реформи 1960-х рр. у СРСР суттєво вплинули і на розвиток системи освіти. Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 10 серпня 1964 р. “Про зміни терміну навчання в середніх загальноосвітніх трудових політехнічних школах з виробничим навчанням” було встановлено замість 3-річного – 2-річний термін навчання в середній школі на базі 8-го класу. 10 листопада 1966 р. ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР прийняли постанову № 874 “Про заходи подальшого вдосконалення роботи середньої загальноосвітньої школи”, яка визначила найважливіше завдання в галузі народної освіти – здійснення в основному до 1970 р. загальної обов’язкової середньої освіти для підростаючого покоління [19, с. 167–168; 26, с. 93–97].

Усе зазначене стимулювало професійне зростання педагогічних і управлінських кадрів. На порядок денний стало питання поліпшення професійних навичок працівників органів народної освіти. Відповідно на вимоги часу стала стаття М. Соцердогова і М. Черпинського “Школоведение, его предмет и задачи” (1969 р.), яка мала методологічний характер і суттєво вплинула на розвиток теорії управління освітою в зазначений період [33].

У цей період виходить також робота Я. Візгерда та інших авторів “Педагогика школы”, в якій окремий розділ присвячено питанням школознавства. Разом із тим обсяг цього розділу є невеликим, його підрозділи відображають роль учителя в радянській школі; участь сім’ї, школи і громадськості у внутрішньошкільних процесах; загальні аспекти організації системи народної освіти в СРСР і за кордоном. Безпосередньо управлінню школою присвячено невеликий підрозділ, в якому розглянуто єдиноначальність і колективність у роботі школи, питання планування і організації методичної роботи. Надані матеріали носять практико-прикладний характер. У роботі пропонується прообраз тестів для керівника в системі освіти. Обсяг їх є невеликим, а зміст присвячено питанням формування комуністичної моралі і господарської діяльності [5, с. 265–280].

У 1960-і рр. на Заході поширюється поняття “людський капітал”, що дає потужний поштовх розвитку систем освіти розвинених країн. У цих країнах до цього часу зберігся принцип, який підтримали розробники освітньої політики: загальний потенціал шкільної системи – це головний чинник формування компетентної, продуктивної та конкурентноспроможної робочої сили, і, відповідно, головний чинник добробуту держави. У цей час для процесу формування теорії управління освітою в розвинених країнах є характерним широке визнання теорії систем, застосування лінійних моделей, дослідження соціальних показників тощо [23, с. 22].

У Канаді, Австралії, Новій Зеландії, а згодом і у Великій Британії поширюється підхід до управління освітою з позицій соціальних наук. Це знайшло відображення, перш за все, в роботі Дж. Берона і В. Тейлора “Управління освітою і шкільне середовище” (1969 р.) [7].

У 1970 – 1980 рр. планка вимог до керівників сфери освіти знову підвищується після прийняття постанови ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР від 20 червня 1972 р.

№ 463 “О завершении перехода ко всеобщему среднему образованию молодежи и дальнейшем развитии общеобразовательной школы”, якою перед органами народної освіти висувалося завдання завершити здійснення середнього всеобучу, переходу на нові навчальні плани і програми [19, с. 168; 26, с. 98–100].

28 листопада 1973 р. було видано також наказ Міністерства освіти УРСР № 266 “Про поліпшення внутрішкільного керівництва і контролю в загальноосвітніх школах Української РСР”. Це був один із ключових документів того часу, який звертав увагу на необхідність наукового управління школою. У ньому наголошувалося на тому, що “перспективне і поточне планування школи в багатьох випадках залишається незадовільним, заходи, які передбачаються цими планами, не мають достатнього науково-педагогічного обґрунтування” і далі підкреслювалося, що “багато директорів некваліфіковано здійснюють внутрішкільне керівництво і контроль...”. У документі також є деякі недоліки морально-етичного характеру. Завідувачам обласними, районними і міськими відділами народної освіти було надано розпорядження систематично вивчати та глибоко аналізувати діяльність директорів і заступників директорів шкіл, надавати їм практичну допомогу, вивчати, узагальнювати та впроваджувати кращий досвід внутрішкільного керівництва та контролю тощо.

Центральному та обласним інститутам удосконалення вчителів було наказано поліпшити курсову перепідготовку директорів середніх і восьмирічних шкіл та їх заступників з навчально-виховної роботи, звернувши особливу увагу на глибоку теоретичну й практичну їх підготовку.

Принципово важливим аспектом цього документа стало доручення науково-дослідному інституту педагогіки й психології УРСР щодо доповнення тематики наукових досліджень питаннями з актуальних проблем управління школою [27, с. 121–124].

Значний вплив на вдосконалення процесу управління в загальноосвітніх школах у той час мав Інструктивний лист Міністерства освіти УРСР від 07.09.1976 р. № 085 14/12 “Про оцінку діяльності школи” [27, с. 102–111].

У вітчизняній освіті також починають розвиватися ідеї соціального управління, що поширилися на Заході [15]. У цей час у США виходить робота Р. Глеттера “Розвиток менеджменту для освітньої професії” (1972 р.). М. Джонсон (США, 1974 р.) пропонує використовувати системний підхід у загальній моделі управління освітою, а Д. Хааг (Швейцарія, 1976 р.) – використовувати системний підхід для аналізу управління шкільною освітою [7]. Термін “управління” стає загальноприйнятим у вітчизняній педагогічній літературі. Він поступово витісняє термін “керівництво”.

У СРСР виходить декілька ґрунтовних робіт, присвячених реалізації окремих функцій управління. Це перш за все робота М. Шубіна “Внутришкольный контроль” (1977 р.) [39]. У ній з урахування відповідних здобутків післявоєнних років проаналізована сутність внутрішньошкільного контролю, розподіл відповідних обов’язків між керівниками школи, висвітлена роль громадських

організацій. Ґрунтовно висвітлені всі сторони контролю за всеоучем і навчально-виховним процесом. Ця книга тривалий час використовувалася як базова керівниками шкіл Радянського Союзу.

Значний вклад у розвиток теорії управління навчально-виховним процесом у школі належить Ю. Бабанському і його теорії оптимізації навчально-виховного процесу в школі. Перші роботи автора виходять у середині 1950-х рр., але найбільш активна діяльність припадає на 1970 – 1980 рр. У цей період виходить низка робіт, присвячених проблемам управління виховною роботою і оптимізації організації навчально-виховного процесу в школі [1; 2].

У 1970 рр. у поглядах на теорію управління освітою в розвинених країнах світу відбуваються певні зміни. У 1973 р. Комітет освіти ОЕСР затверджує 46 показників для відображення рівня освіти. Поряд із теорією систем розвиваються синергетичний і ситуаційний підходи. Науковцями обговорюється доцільність планування освіти на макрорівні, увага приділяється здатності систем освіти протистояти структурним і процедурним реформам. На початку 1970-х рр. ЮНЕСКО розроблена міжнародна стандартна класифікація освіти (МСКО), яка з 1978 р. є інструментом порівняльного аналізу в галузі освіти на національному і міжнародному рівні [23, с. 22; 37].

Слід також наголосити, що з кінця 1970-х рр. у США і Великій Британії починає формуватися теорія ефективної школи (С. Перкі, М. Сміт, Д. Лівайн, Л. Лізотт, Дж. Ширинс, К. Коттон, П. Семмонс, Дж. Хілман, П. Мортимор та ін.). Одним із найважливіших чинників впливу на успішність діяльності навчального закладу є, згідно з теорією ефективної школи, способи управління нею. В освітній теорії англословних країн існує величезна кількість досліджень з проблем управління школою в умовах освітніх реформ [31, с. 131–153].

У 1980 – 1990 рр. з'являється значна кількість робіт, присвячених функціональному підходу в управлінні освітою. У цей період активно розробляється понятійно-термінологічний апарат школознавства. Управління школою упродовж розвитку системного підходу починає активно розглядатись як складна соціально-педагогічна система. Уперше ґрунтовно системний підхід до управління школою було висвітлено Ю. Конаржевським, який є одним із провідних теоретиків управління освітою в кінці ХХ ст. на пострадянському просторі.

12 квітня 1984 р. ЦК КПРС Рада Міністрів СРСР прийняла постанову № 313 “О дальнейшем совершенствовании общего среднего образования молодежи и улучшения условий работы общеобразовательной школы” Здійснення реформи школи передбачало удосконалення змісту освіти, методів і засобів навчання та виховання, подальше зміцнення зв'язків школи з життям. Середня школа стала одинадцятирічною. Основні напрями загальноосвітньої і професійної школи були затверджені постановою Верховної Ради СРСР 12 квітня 1984 р. Характерною особливістю цього документа було наявність розділу VIII “Удосконалення управління народною освітою” [22, с. 376; 26, с. 9–25, 105–114]. Зазначений розділ,

як і весь документ, має більш політичний ніж управлінсько-прикладний характер. Разом із тим у ньому наголошується на поліпшенні функції координації діяльності різних ланок системи освіти, удосконаленні стилю і методів роботи, укріпленні районної ланки управління освітою.

16 квітня 1982 р. колегією Міністерства освіти СРСР було схвалено “Критерії оцінки діяльності загальноосвітньої школи” [27].

Головна увага в удосконаленні управління народною освітою в цей час, як і в народному господарстві, звертається на посилення централізованого планування, підвищенні значення п’ятирічного плану, який є головним інструментом реалізації економічної і соціальної політики КПРС. Особлива увага звертається на підвищення ефективності функціонування системи освіти за рахунок складання перспективних і поточних планів на рівні загальноосвітньої школи. Разом із тим відбуваються певні позитивні зрушення, пов’язані із застосуванням системного підходу і впровадженням обчислювальної техніки в управління освітою. Заохочуються творчі пошуки керівників шкіл і вчителів. Наголос у цей період робиться на чіткому розподілі прав і обов’язків між органами управління освітою, уникненні дублювання функцій тощо. Значна увага починає приділятися підготовці керівних кадрів шкіл, для чого створюються спеціальні центри з підготовки резерву керівників загальноосвітніх шкіл тощо. Окрема увага приділяється районній ланці управління освітою [25, с. 133–138].

Однак головним у підготовці керівників навчальних закладів залишається ідеологічна складова, а не досконале володіння основами теорії управління.

На вищому рівні управління освітою починає приділятися увага ефективності вдосконалення загальної середньої освіти, але зазначену ефективність пропонується розглядати з класових позицій відповідно до політико-ідеологічних цілей [25, с. 150]. Підтвердженням тому є робота Л. Колеснікової та інших авторів “Эффективность образования” (1991 р.). З одного боку, це – певний крок уперед, але з іншого – у роботі змішуються основи знань із загальної педагогіки з ідеологічними постулатами КПРС і основами політичної економії соціалізму [17].

Слід зауважити, що питанням управління школою в цей період у підручниках з педагогіки надається незначна увага. Так, у курсі лекцій з педагогіки Т. Ільїної, які були видані в 1984 р. і налічували близько 500 сторінок, розділу “Школознавство” було відведено 21 сторінку, значна частина з яких не мала відношення до теорії управління освітою і висвітлювала ідеологічну специфіку [11].

У цей період за ініціативи Міністерства освіти СРСР починає виходити серія “Бібліотека директора школи”, яка має переважно прикладний характер [34].

Для другої половини 1980-х – початку 1990-х рр. є характерним оприлюднення робіт, які безпосередньо орієнтовані на керівника школи. Такою є робота М. Портнова “Азбука школьного управління” (1991 р.) [30].

У цей період виходять ґрунтовні праці наших співвітчизників: Є. Березняка “Руководство современной школой” (1983 р.), В. Бондаря “Управленческая деятельность директора школы” (1987 р.) і Б. Кобзаря “Управление школой продленного дня” (1988 р.) [3; 4; 16].

Однак усі ці роботи не мають комплексного характеру і висвітлюють окремі аспекти системного підходу, питання планування роботи школи, організацію і контроль навчального процесу.

Серед зарубіжних науковців, що розвивали теорію управління освітою в цей період, слід назвати Т. Буша, П. Сільвера, К. Еверса, У. Раста, А. Де Калюве, Е. Маркс, М. Петрі та ін. Серед цих авторів слід виділити роботу А. Де Калюве та інших дослідників “Развитие школы: модели и изменения”, присвячену процесам моделювання систем управління розвитком шкіл [8].

Для періоду, що розглядається, характерним є взяття під контроль у зарубіжних країнах швидкого зростання освітніх витрат. У центрі уваги опинилася вже не політика задоволення суспільних потреб, а ефективне управління ресурсами і продуктивність забезпечення освітньої галузі [23, с. 27]. На перший план виходять питання управління якістю освіти. Потужний поштовх цьому процесу в 1983 р. у США надає публікація доповіді “Нація в небезпеці: потреба реформування освіти”, над якою протягом двох років працювала комісія, призначена президентом країни. Документ був адресований не тільки законодавцям і керівникам освіти, а й простим громадянам країни і висвітлював глибинні проблеми американської освіти [40].

У цей період у багатьох європейських країнах і США починають переважати ринкові підходи до управління освітою. Цілі низки повноважень делегуються із загальнодержавного рівня (чи рівня штату) на місцевий рівень або безпосередньо до шкіл. У 1990 р. у США було утворено Комісію з питань національних цілей освіти [23, с. 28–29; 31, с. 120–153]. Це потребувало модернізації окремих положень теорії управління освітою. Перш за все теорії моніторингу, що детально висвітлено А. Тайджманом і Т. Невілом Послвейтом [23].

У кінці 1980-х рр. виходять роботи Д. Гопкінза, які висвітлюють процедури оцінювання для розвитку шкіл у Великій Британії [6]. О. Локшина пише, що в 80–90-і рр. XX ст. у більшості країн Європи і в Європейському співтоваристві зокрема розпочинається новий період розвитку шкільної освіти, який вона характеризує як період підвищення якості та результативності. Для реалізації проголошених цілей країни вдаються до таких заходів, зокрема, як оптимізація шкільного менеджменту; створення національних систем моніторингу якості освіти; застосування новітніх педагогічних технологій, передусім ІКТ тощо. Оптимізація шкільного менеджменту стає невід’ємною складовою освітніх реформ країн Європи [21, с. 22–26].

У цей період у світі було опубліковано низку фундаментальних теоретичних робіт, направлених на розвиток теорії управління освітою

(Т. Буш “Теорії менеджмента в освіті” (Велика Британія, 1986); П. Сілвер “Управління освітою” (США, 1983); Н. Адамса “Управління середньою школою сьогодні” (1987) та ін. [7].

Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки. Особливості історичного розвитку окремих складових території сучасної України обумовили як основну – проблему збереження національної ідентичності через збереження національної школи. Питання розвитку теорії управління освітою тривалий час мали другорядний характер.

Процес формування незалежності України в дорадянський період сприяв формуванню механізмів державно-громадського управління освітою.

У перші роки радянської влади проблеми управління освітою практично не розглядалися. Основною метою було створення єдиної трудової школи, підґрунтям якої стала комуністична ідеологія.

З середини 1930-х рр. увага акцентується на посиленні управлінської ланки в системі освіти, особистій ролі керівника освітньої установи, що активізує відповідні теоретичні пошуки, які знайшли відображення в роботах зі школознавства.

У 1950 – 1970-х рр. розвиток теорії управління освітою обумовлений переважно ідеологією і вимогами КПРС як єдиної політичної партії в країні. Керівники держави розглядають керівників освіти як провідників політики правлячої комуністичної партії, а не як освітніх менеджерів.

З 1970-х рр. під впливом ідей системного підходу, загальних положень теорії соціального управління спостерігається поштовх у розвитку теорії управління освітою, що відображено в низці досліджень, оприлюднених за період 1970 – 1990 рр.

У період з 1917 до 1991 рр. вітчизняні вчені досить обмежено використовують досягнення загальної теорії менеджменту стосовно управління освітою. Вони мають обмежену можливість для ознайомлення з роботами іноземних фахівців, зокрема в галузі управління освітою. Ситуація частково поліпшується у 1980 – 1990 рр. XX ст.

Окрему увагу слід звернути на відсутність вітчизняного досвіду проведення системних моніторингових досліджень оцінювання якості освіти, які інтенсивно розвиваються у провідних країнах світу із другої половини XX ст.

Подальші напрямки досліджень будуть присвячені розгляду процесів становлення і розвитку педагогічного менеджменту за період незалежності України і їх вплив на якість надання освітніх послуг населенню країни.

Література:

1. *Бабанский Ю. К.* Избранные педагогические труды / [сост. М. Ю. Бабанский]. – М. : Педагогика, 1989. – 560 с.

2. *Бабанский Ю. К.* Оптимизация педагогического процесса : (в вопр. и ответах) / Ю. К. Бабанский, М. М. Поташник. – 2-е изд., перераб. и доп. – К. : Рад. шк., 1983. – 287 с.

3. Березняк Е. С. Руководство современной школой / Е. С. Березняк. – М. : Просвещение, 1983. – 208 с.
4. Бондарь В. И. Управленческая деятельность директора школы: дидактический аспект / В. И. Бондарь. – К. : Рад. шк., 1987 – 160 с.
5. Визгерд Я. А. Педагогика школы : [учебное пособие]. Часть II. Теория воспитания. Школоведение / Я. А. Визгерд, И. А. Малафеев. – Пермь, 1969. – 324 с.
6. Гопкінз Д. Оцінювання для розвитку школи / Д. Гопкінз ; [пер. з англ. Г. Вець]. – Львів : Літопис, 2003. – 256 с.
7. Гришан И. П. Менеджмент образовательных учреждений / И. П. Гришан [Электронный ресурс]. – Владивосток, 2002. – Режим доступа : <http://window.edu.ru>.
8. Де Калувэ Л. Развитие школы: модели и изменения // Л. Де Калувэ, Э. Маркс, М. Петри. – Калуга : Калужский ин-т социологии, 1993. – 240 с.
9. Дьюи Д. Общество и его проблемы / Д. Дьюи ; [пер. с англ. И. И. Мюрберг, А. Б. Толстова, Е. Н. Косиловой]. – М. : Идея–Пресс, 2002. – 160 с.
10. Есипов Б. П. Педагогика / Б. П. Есипов, Н. К. Гончаров. – М. : Государств. учеб.-пед. изд-во Наркомпроса РСФСР, 1939. – 352 с.
11. Ильина Т. А. Педагогика : Курс лекций. Учеб. пособие для студентов пед. ин-тов / Т. А. Ильина. – М. : Просвещение, 1984. – 496 с.
12. Иорданский Н. Н. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.otrok.ru>.
13. История развития менеджмента и теории управления образованием [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://rudocs.exdat.com>.
14. Інститут історії Національної академії наук України – 1959 [Електронний ресурс]. – Режим доступа : <http://www.history.org.ua>.
15. Камнева И. Ю. Становление теории управления в образовательных системах [Электронный ресурс] / И. Ю. Камнева // Устойчивое инновационное развитие: проектирование и управление. – 2010. – Т. 6. – № 3. – Ст. 2. – С. 11–23. – Режим доступа : <http://www.gupravlenie.ru>.
16. Кобзарь Б. С. Управление школой продленного дня / Б. С. Кобзарь. – К. : Рад. шк., 1988. – 188 с.
17. Колесников Л. Ф. Эффективность образования / Л. Ф. Колесников, В. Н. Турченко, Л. Г. Борисова. – М. : Педагогика, 1991. – 272 с.
18. Лай В. А. Экспериментальная педагогика / В. А. Лай ; пер. с 3-го исп. немецкого изд. проф. А. Грушко. – Московское акционерное изд. общество. – Ленинград. – 1927. – 122 с.
19. Левківський М. В. Історія педагогіки: навч.-метод. посібник. – Вид 3-є, доп. : навч. пос. / М. В. Левківський. – К. : Центр уч. літ-ри, 2008. – 190 с.
20. Ленин В. И. О воспитании и образовании / Сост. В. П. Груздев ; общ. ред. и вступ. ст. В. И. Додонова. – М. : Просвещение, 1987. – 495 с.
21. Локшина О. І. Зміст шкільної освіти в країнах Європейського Союзу: теорія і практика (друга половина ХХ – початок ХХІ ст.) : монографія / О. І. Локшина. – К. : Богданова А. М., 2009. – 404 с.

22. Любар О. О. Історія української школи і педагогіки : навч. посіб. / О. О. Любар, М. Г. Стельмахович, Д. Т. Федоренко. – К. : Знання, 2006. – 447 с.
23. Моніторинг стандартів освіти / за ред. А. Тайджмана і Т. Невіла Послтвейта. – Львів : Літопис, 2003. – 328 с.
24. Мосіяшенко В. А. Історія педагогіки України в особах : навч. посіб. / В. А. Мосіяшенко, О. І. Курок, Л. В. Задорожна. – Суми : ВТД “Університетська книга”, 2005. – 266 с.
25. Мясников В. А. Общеобразовательная школа на новом этапе / В. А. Мясников, Н. А. Хроменков. – К. : Рад. шк., 1986. – 168 с.
26. Народное образование в СССР: сборник нормативных актов. – М. : Юрид. лит., 1987. – 336 с.
27. Основне документи о школе / сост. Е. С. Березняк. – К. : Рад. школа, 1982. – 399 с.
28. Педагогика / под ред. И. А. Каирова. – М. : Учпедгиз, 1939. – 514 с.
29. Педагогика / под ред. П. Н. Груздева. – М. : Учпедгиз, 1940. – 624 с.
30. Портнов М. Л. Азбука школьного управления / М. Л. Портнов. – М. : Просвещение, 1991. – 191 с.
31. Сбруєва А. А. Тенденції реформування середньої освіти розвинених англomовних країн в контексті глобалізації (90-ті рр. ХХ – початок ХХІ ст.) : монографія / А. А. Сбруєва. – Суми : Сум. обл. друкарня ; Козацький вал, 2004. – 500 с.
32. Сірополко С. Історія освіти в Україні / С. Сірополко. – К. : Наук. думка, 2001. – 912 с.
33. Соцердотов Н. И. Школоведение, его предмет и задачи / Н. И. Соцердотов, Н. В. Черпинский // Советская педагогика, 1969. – № 9. – С. 81–83.
34. Спектор А. Я. Финансы и хозяйственная деятельность школы / А. Я. Спектор, Ю. В. Зотов. – М. : Просвещение, 1984. – 208 с.
35. Сухомлинський В. О. Вибрані твори: в 5 т. / В. О. Сухомлинський. – К. : Рад. шк., 1977. –
Т. 4: Павлиська середня школа. Розмова з молодим директором. – 640 с.
36. Фіцула М. М. Педагогіка : навч. посіб. для студ. вищ. пед. закл. освіти / М. М. Фіцула. – К. : Академія, 2000. – 544 с.
37. Хакен Г. Синергетика / Г. Хакен. – М. : Мир, 1980. – 404 с.
38. Школоведение / под ред. А. Н. Волковского и М. П. Малышева. – М. : Государственное учеб.-пед. из-во Министерства просвещения РСФСР– 1955. – 518 с.
39. Шубин Н. А. Внутришкольный контроль: Пособие для руководителей школ / Н. А. Шубин. – М. : Просвещение, 1977. – 240 с.
40. A Nation at Risk: *The Imperative For Educational Reform* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.studentsatthecenter.org>

Надійшла до редколегії 04.09.2014 р.

УДК 005.11

С. Л. КИРІЙ

КОНЦЕПЦІЯ САМОМЕНЕДЖМЕНТУ ЯК УПРАВЛІНСЬКА ФІЛОСОФІЯ

Зроблено аналіз сучасних підходів щодо сутності та змісту концепції самоменеджменту як науково-прикладного напрямку менеджменту. Виділено особливості різноманітних підходів до концепції самоменеджменту. Означено самоменеджмент як філософію ефективного управління.

Ключові слова: самоменеджмент, самоуправління, управління персоналом, тайм-менеджмент, філософія управління.

The analysis of modern approach is made to understand of essence and contents to self-management concepts as the scientifically and practice direction of management. It is determined particularities of the different approaches to self-management concepts. The basic directions of the self-management as the philosophy of an efficient manager have been designated.

Key words: self-management, self-administration, personal management, time-management, management's philosophy.

Тенденції змін, що відбуваються в сучасному цивілізованому світі, пов'язані з прискореним розвитком технологій передачі та обробки інформації, що потребує від сучасного управліня таких знань, умінь і навиків, які б давали можливість людині в цьому бурхливому світі миттєво реагувати на зміни середовища, з одного боку, а з іншого – змогу витримувати морально-психологічний та соціально-культурний натиск соціуму. Управлінський персонал повинен бути озброєним новітніми методиками та технологіями своєчасного прогнозування напрямків розвитку соціально-економічних і культурно-цивілізаційних процесів, уміти визначати стратегічні цілі, приймати оптимальні рішення, постійно розвивати власний інтелектуальний і творчий потенціал для підвищення конкурентоспроможності за рахунок генерування нових ідей та швидкого їх впровадження в практичну діяльність як реакцію на суспільні виклики. У зв'язку з цим людина постає в сучасній управлінській системі як центральний її елемент, максимальне використання особистих можливостей, яке направлене на підвищення ефективності власної професійної діяльності. Саме для цього покликаний самоменеджмент як цілеспрямоване й послідовне застосування наукових методів і практичних прийомів менеджменту для свідомого управління власною кар'єрою та особистим життям.

Теорія самоменеджменту вийшла на новий етап свого розвитку наприкінці ХХ ст. як відповідь на потребу суспільства в ефективному використанні й розвитку

творчого та інтелектуального потенціалу людини, що диктувалось зміною темпів суспільних перетворень, зростанням ситуацій невизначеності в економічному та політичному житті, тиском зовнішніх і внутрішніх чинників на діяльність управлінського персоналу, прискореним поступом науково-технічного прогресу, утвердженням людини в світі. Самоменеджмент як напрям сучасного менеджменту викликав значний інтерес наукового світу до проблем взаємодії людини і оточуючого світу, громадянина й держави, окремих особистостей в усіх сферах життєдіяльності як на психоемоційному, так і на організаційно-господарському рівнях. Перші спроби систематизації знань із самоменеджменту як наукового напрямку менеджменту належать Л. Зайверту, який приділяв особливу увагу ефективності використання власного робочого часу управлінцем. Він зазначав, що метою самоменеджменту є максимальне використання власних можливостей, свідоме управління власним життям і перемога над зовнішніми обставинами під час трудової діяльності та в особистому житті [2, с. 18]. Пізніше самоменеджмент як концептуальний напрямок менеджменту дістав свого розвитку в роботах зарубіжних та вітчизняних фахівців В. Андреєва, М. Вудкока, Д. Френсіса, В. Карпичева, В. Колпакова, М. Лукашевича, Л. Маллінза, Ф. Маліка, Б. Трейсі, Г. Чайка, А. Шегеди та інших науковців. Однак, незважаючи на значну кількість робіт, присвячених теорії та практиці самоменеджменту, не має єдності серед вченого загалу стосовно визначення сутності самоменеджменту, його цілей, головних завдань, об'єкта науково-теоретичного дослідження та предмету прикладного напрямку менеджменту.

Мета статті полягає в узагальненні концептуальних положень щодо сутності, завдань і змісту самоменеджменту як науково-прикладного напрямку менеджменту та теоретичному обґрунтуванні самоменеджменту як управлінської філософії ефективного менеджера.

Сучасні концепції самоменеджменту будуються на певній основоположній ідеї, яка є для них визначальною і характеризує основний напрямок прикладання зусиль управління для досягнення власних професійних і життєвих цілей. Так, серед найбільш розповсюджених ідей, які покладено в основу самоменеджменту, є:

– ідея, яка спрямовує увагу управлінського персоналу на визначення власних можливостей і обмежень з подальшим пошуком шляхів розвитку особистих і ділових якостей;

– ідея управління власним часом, в якій увага зосереджується не тільки на раціональному використанні власного часу, тому він розглядається як власне життя людини і включає також ефективне застосування відпрацьованих та багаторазово випробуваних методів, прийомів роботи над собою;

– ідея, в основі якої лежить утвердження в якості основоположної інтегральної характеристика сучасного менеджера творчий характер його особистості, розвиток якого здійснюється шляхом безперервного самопізнання, самовиховання та самореалізації в усіх сферах суспільного життя [1].

Основоположна ідея в концепціях самоменеджменту зорієнтована на успіх як ключове її поняття і визначається співвідношенням між результатом діяльності менеджера, очікуваннями, системою цінностей, життєвими цілями індивіда, що слугують головним мотивом життєвого поступу людини.

Кожна окрема концепція самоменеджменту може бути схарактеризована з позицій двох основних аспектів, які, власне, і становлять базовий рівень теорій самоменеджменту: це, з одного боку – ключова ідея щодо властивостей людської істоти, на яких необхідно зосередити увагу для її самореалізації як фахівця та власне людини, а з іншого – який “інструментарій” необхідно використати для покращання індивідуальних і професійних якостей особистості. Вони виступають у ролі критеріїв класифікації сучасних концепцій самоменеджменту. Попри дійсно важливе їх значення, базуються вони на матеріалістичній філософській картині світу, що одночасно і надає переваги, і частково обмежує теорії самоменеджменту як провідного напрямку практичного менеджменту, оскільки не враховує думки, яка базуються на ідеалістичній філософській картині світу. Тому утвердження підходу до класифікації концепцій самоменеджменту, запропоноване В. Колпаковим [4, с. 46], який передбачає врахування ідеалістичної картини світу, названої ним як “східної концепції самоменеджменту”, оскільки в її основу покладено уявлення про життєві цілі, культуру східних народів, є найбільш повним і дає можливість комплексно характеризувати самоменеджмент як науково-прикладний напрямок сучасного менеджменту.

Серед провідних концепцій самоменеджменту “європейської” культурної традиції переважають ті, які базуються на раціональній картині світу. Система поглядів у ній формується на основі логічних конструктів та логіки раціонального мислення, а саме: концепції раціонального життя, концепцію обмежень, концепції раціональної організації часу, раціонально-психологічну, акмеолого-технологічну, адаптивно-розвиваючу та інші концепції. Вони утворюють теоретичну основу сучасного само менеджменту, з одного боку, як прикладного напрямку сучасного менеджменту, а з іншого – як теоретичного інструментарію формування наукового світогляду та життєвої філософії ефективного управлінця. В їх основу покладено поряд із загальними принципами управління, – системністю, комплексністю, цілісністю, перспективністю, функціональністю, продуктивністю, – також принципи, які диктуються сучасними суспільними викликами: орієнтація на результат, спрямованість самоорганізації, стрибкоподібність та еволюційність процесів, двоякість самоуправління, розуміння себе в професійній діяльності, розвиток самосвідомості, формування ціннісних орієнтирів. Вони, перш за все, утворюють підґрунтя для професійного та кар’єрного зростання особистості, однак концентрація на них, можливо, й створює успішного фахівця, проте не робить людину щасливою.

Інша складова формування філософії ефективного управлінця – це гармонізація його відносин в оточуючому світі, яка може забезпечуватись

завдяки інструментарію, сформованому в рамках ідеалістичної картини світу, притаманної східним релігійно-філософським вченням, які покладено в основу “східних концепцій самоменеджменту”. Вона базується на уявленні східних народів про саморозвиток та самовдосконалення як “звільнення” людини від залежностей матеріального світу, і направлена на перехід сфери її інтересів у площину духовного та ідеального світів. Центральним елементом самоменеджменту у “східній концепції” виступає медитація, яка дає змогу управляти власними думками та почуттями, і являє собою процес концентрації уваги на тій чи іншій проблемі, яка турбує людину, за рахунок чого відбувається пошук можливих варіантів її вирішення. Медитація дає можливість очистити свідомість людини від сторонньої інформації – “інформаційних шумів”, позбутися “помилкової картини світу” і відповідно прийняти оптимальне рішення. “Східне мислення” характеризується такою картиною світу, для якої властива не лінійність процесів, несумісних з аристотелівською формальною логікою, яка має біполярну структуру, тобто воно допускає існування “третього” – одночасного і “заперечення”, і “ствердження” [4, с. 57]. У такому випадку будь-яке протиставлення може бути продуктивним лише за умови, коли аргументація полярних позицій включає й інші положення; з’являється “третє”, яке змінює існуючу рівновагу, і сприяє примиренню позицій. Ці підходи складають основу сучасного розуміння самоменеджменту, який має поєднувати інноваційні досягнення європейської науки та східної культурної традиції для формування знань, умінь і навиків ефективного управління, успішного не тільки в професійній та кар’єрній сфері, але й гармонізованого в оточуючому навколишньому світі.

Більшість наукових концепцій самоменеджменту, розглядаючи “природу людини” як самоуправління та саморегуляцію власної діяльності, власного життя, управління собою за допомогою пізнання самого себе, набуття знань щодо самомотивації та самоконтролю з метою досягнення професійних та особистих цілей [1; 3; 5] характеризуються такими положеннями:

- самоуправління здійснюється на основі загальних норм культури, базуються на знанні законів функціонування людини як біосоціальної системи;
- людина як об’єкт та суб’єкт управління являє собою відкрити, нелінійну, динамічну систему, яка самоорганізовується через виконання управлінських функцій;

- самоуправління як ключовий процес самоменеджменту повинен урахувати біологічну та соціальну природу людини, соціально-економічні та морально-психологічні умови середовища;

- самореалізація людини не обмежується удосконаленням її існуванням у внутрішньому світі, а активно виходить за його межі і змінює навколишнє середовище;

- процес самоуправління носить суто індивідуальний і ситуативний характер, проте спрямований на досягнення стратегічних цілей і завдань людини;

– самоуправління як комплекс людинознавчих технологій щодо цілеспрямованого впливу на соціум та особистість, передбачає упорядкування системи функціонування суспільства.

Однак самоменеджмент як складна система формування філософії життєдіяльності ефективного менеджера, пристосованого до сучасних реалій, як зазначає Г. Чайка [6, с. 14], включає не тільки підсистеми самоуправління та самореалізації, які є ключовими для професійного зростання людини, але й інші – самопізнання, самоосвіта та самовиховання, які, спираючись на професійне та особистісне самовизначення людини, повинні зробити її успішною та щасливою.

Самоуправління виступає в теорії самоменеджменту як ключовий процес регулювання особистої та професійної життєдіяльності людини через вплив на її психічний стан, психічні процеси, характер особистості та поведінку з метою виявлення та усунення негативних їх проявів. Самоуправління є свідомим цілеспрямованим процесом самоорганізації і саморозвитку, що здійснюється шляхом самостійного вибору мети та шляхів її досягнення через виконання прийнятих рішень. Самоуправління як управлінський процес реалізується через здійснення суб'єктом основних функцій управління, які забезпечуються відповідними процесами – плануванням, організацією, мотивацією та контролем спрямованими на сам суб'єкт управління.

Самопланування як складова самоуправління є одним з найважливіших процесів, оскільки є початковим етапом, від якого власне залежать, наскільки ефективним буде увесь процес. Він включає усвідомлення цінностей та аналіз сучасного стану суб'єкта управління, на основі чого формуються цілі та встановлюються бажані результати. Тому завдяки процесу планування вдається поєднати в собі минуле та майбутнє суб'єкта управління.

Безпосередньою діяльною складовою самоуправління є процес самоорганізації, що виявляється в можливості регулювання внутрішніх процесів без зовнішнього втручання. Самоорганізація людини – це свідома, підсвідома, несвідома природна діяльність з узагальнення досвіду, формулювання понять, закріплення знань і набуття досвіду, а також упорядкування речей, нормалізації якостей та гармонізації відносин з метою розвитку особистості у всіх сферах людського буття. Вона проявляється в цілеспрямованій активності управлінського персоналу, обґрунтованій, мотивованій та спланованій діяльності, самостійному та швидкому прийнятті рішень, відповідальності за їх результати.

Діяльнісна природа людини може бути й нереалізована, якщо вона не підкріплюється значними мотиваційними чинниками, тобто результати життєдіяльності та професійної діяльності людини залежать від її мотиваційної сфери, в основі якої лежать мотиви, потреби, інтереси, необхідність самореалізації, кар'єра, набуття досвіду. Основним вольовим актом самомотивації виступає мотив як підстава дії, рішення, що є вираженням ставлення до об'єкта дії, яке виступає суб'єктивно як бажання, прагнення,

необхідність. Мотив виступає тим першочерговим імпульсом, який задає тон усьому процесу самоуправління, визначає, які результати слід запланувати. Таким чином, самомотивація виступає тим внутрішнім спонукальним процесом, який передує процесу планування і на психоемоційному рівні визначає мету, цілі та результати самоменеджменту.

Важливою функцією менеджменту, без якої процес самоуправління не матиме успіху, є функція контролю. Вона реалізується через здійснення суб'єктом управління діяльності щодо перевірки, спостереження з метою виявлення, попередження, припинення чогось небажаного, негативних тенденцій та відхилень від визначеної мети. Самоконтроль полягає в постійному моніторингу та відстеженні суб'єктом управління прийомів і методів власної праці, самооцінці та самокорекції процедур та операцій, які він виконує, виявлення факторів, які негативно впливають на ефективність професійної діяльності; в особистому житті він полягає в постійному порівнянні, зіставленні та корекції власної діяльності з тими етичними нормами та правилами поведінки, які прийняті в оточуючому суспільстві.

Таким чином, самоуправління як складова управлінського процесу реалізується через виконання основних функцій менеджменту з урахуванням особливостей його об'єкт-суб'єкта, а також у своїй основі спирається на конкретні методи та прийоми самопізнання, самоосвіти та самовиховання, які виступають у педагогічних науках як самостійні процеси.

Самоуправління починається з усвідомлення людиною невідповідності бажаної ситуації з реальним станом речей, проте йому передують процеси спостереження, самоаналізу та самооцінки, які є основними засобами для визначення її місця в мінливому соціальному середовищі, усвідомлення власної поведінки, становища, відносин. Спостереження, самоаналіз, самооцінка є інструментами, завдяки яким людина пізнає себе, своє місце у світі. Основною метою спостереження як найбільш розповсюдженого методу пізнання є накопичення емпіричної інформації, необхідної для проведення аналітичних дій. Самоаналіз полягає в порівнянні, зіставленні існуючого стану з минулим, суспільними нормами, шаблонами та правилами. Самооцінка як складова процесу самопізнання виконує, з одного боку, функцію самоідентифікації – встановлення власної ролі та місця в суспільстві, а з іншого – самовизначення, тобто виявлення власних здатностей та обмежень, що стимулюють чи стримують гармонічний розвиток особистості. Самооцінка відображає ступінь задоволення професійною діяльністю та життям у цілому, створює основу для сприйняття власного успіху чи невдачі, впливає на психоемоційний стан, створює передумови для самоосвіти та самовиховання [6, с. 17].

Останні десятиліття увесь цивілізований світ входить в епоху постіндустріального суспільства, в якому основним суспільним ресурсом стає інформація та способи її обробки. Спеціальні знання у сфері управління –

володіння методами аналізу суспільно-економічної ситуації, прийомами прогнозування та планування розвитку економічних процесів, інструментами управління, знаннями та навичками менеджменту, економіки, психології, соціології, філософії, вже не є запорукою стрімкого кар'єрного зростання чи професійного росту службовців. Для успішного поступу в управлінській сфері людина повинна постійно поновлювати власний інтелектуально-фаховий рівень через процес безперервної самоосвіти та самовдосконалення. У процесі самоосвіти в людини реалізується бажання отримувати знання, своєчасно їх поновлювати, розширяючи власний світогляд і створюючи підґрунтя для формування нових способів мислення. Тому самоосвіта як процес організованої соціалізації в інтересах суспільства та особистості стає провідною сферою процесу самоуправління.

Самопланування, самомотивація, самоорганізація, самоконтроль, самоосвіта – процеси, спрямовані на вдосконалення управління у професійній сфері, однак інша складова самоуправління – гармонізація людини в оточуючому середовищі, реалізується через процеси самовиховання, самовдосконалення та саморозвитку. Самовиховання передбачає свідому, планомірну, систематичну роботу над собою з метою вдосконалення чи формування позитивних якостей особистості, необхідних для досягнення життєвих цілей. У процесі самовиховання відбувається засвоєння нових ідей, норм, принципів, навичок, здібностей, які формують у людини якісно нову її взаємодію із зовнішнім і внутрішнім світом. Процес самовиховання потребує від особи затрат значних зусиль щодо самопримусу, самопереконання, самопокарання, самостимулювання, самонавіювання. Воно базується на знаходженні обґрунтованих аргументів у необхідності саме такої поведінки, яка стимулює, мотивує діяльність і призводить до формування людини як високоосвіченого професійно орієнтованого фахівця, гармонізованого в оточуючому світі.

Таким чином, людина, виступаючи одночасно як суб'єкт та об'єкт самоуправління, являє собою складну відкриту когнітивну систему, яка є об'єктом дослідження самоменеджменту як одного з провідних напрямків сучасного менеджменту. Теорія та практика самоменеджменту людини сьогодні посідає провідне місце в сучасній освітній парадигмі, сучасних науках про суспільство, де людина, її відносини з оточуючим світом постають центральним знанням, яке здійснює потужний вплив на розвиток самоуправління. У межах нього намітилось два основних напрямки – розробка методів і способів становлення людини як управління, фахівця, елемента організаційних структур різного рівня та пошук інструментів і засобів гармонізації людини в оточуючому світі. Перший напрямок досяг значних успіхів у межах західного цивілізаційного простору, а інший, сягаючи корінням в релігійно-філософські вчення давнього сходу, ще недостатньо розроблений і потребує теоретичного узагальнення та науково-практичного обґрунтування.

Література:

1. *Андреев В. И.* Саморазвитие менеджера / В. И. Андреев. – М. : Народное образование, 2012. – 160 с.
2. *Зайверт Л.* Ваше время – в Ваших руках: Советы руководителям, как эффективно использовать рабочее время / Л. Зайверт ; пер. с нем. – М. : Экономика, 1990. – 232 с.
3. *Карпичев В.* Самоменеджмент: Введение в проблему / В. Карпичев // Проблемы теории и практики управления. – 1994. – № 3. – С. 103–106.
4. *Колпаков В. М.* Самоменеджмент : Навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. / В. М. Колпаков – К. : ДП “Видавничий дім “Персонал”, 2008. – 528 с.
5. *Лукашевич Н. П.* Теория и практика самоменеджмента : учеб. пособие / Н. П. Лукашевич. – К. : МАУП, 2002. – 360 с.
6. *Чайка Г. Л.* Самоменеджмент менеджера : навч. посіб. / Г. Л. Чайка. – К. : Знання, 2014. – 422 с.

Надійшла до редколегії 02.03.2014 р.

УДК 35.08(100:477)

С. П. ЖМІНКА

**УПРОВАДЖЕННЯ ТИПОВИХ ПРОФІЛІВ
ПРОФЕСІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ
ПОСАД ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ**

Здійснено комплексний аналіз законодавства з упровадження компетентнісного підходу в державну службу. Запропоновано перелік компетенцій для посад державної служби II, III, IV, V груп, а також узагальнено їх мінімальну достатність для типових профілів професійної компетентності.

Ключові слова: державна служба, компетентісний підхід, компетенції, профіль професійної компетентності посади.

This article provides a comprehensive analysis of the legislation implementing the competence approach in public service. In this article it is defined a list of competencies for civil service positions II, III, IV, V groups and their minimal sufficiency for typical professional competence profiles of the civil service.

Key words: public service, competence approach, competence, professional competence profile positions.

Чинний Закон України “Про державну службу” № 3723-ХІІ та інші підзаконні акти, які регулюють проходження державної служби, формувалися 216

підчас установаження держави і здебільшого на суспільно-політичних відносинах, притаманних радянській системі управління. Таким чином, існуючі механізми та інструменти проходження державної служби є недостатньо ефективними, що може стати перепоною в реалізації економічних реформ. Саме тому було розроблено новий Закон України “Про державну службу” № 4050-VI, який передбачав прийняття та проходження державної служби на компетентісній основі [1].

Сьогодні в контексті реалізації Закону України “Про державну службу” № 4050-VI питання подальших наукових досліджень щодо розроблення профілів компетентностей на посади відповідних груп та підгруп є надзвичайно актуальним. На його реалізацію Національним агентством України з питань державної служби був виданий наказ від 16.05.2012 р. № 92 щодо Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманою особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби II, III, IV і V груп [5]. Також Нацдержслужбою України затверджено методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетенції посад державної служби в державних органах, органах влади АР Крим або їх апараті [6].

Ураховуючи вищезазначене, не викликає сумніву необхідність проведення науковцями в галузі знань “державне управління” глибоких досліджень щодо визначення необхідних професійних компетенцій посад державної служби для оцінки ефективної діяльності державних службовців.

Інтерес до компетенцій і компетентісного підходу в Україні є відносно новим. Компетенції в державній службі ще не стали предметом фундаментальних досліджень українських науковців, хоча окремі аспекти проблеми було розглянуто в публікаціях Л. Гогіної [7], В. Мотренка, О. Оболенського, А. Вишневського, О. Хмельницької, В. Сороко, М. Мельника, Е. Охотського та ін. Серед розробників упровадження компетентісного підходу в державну службу на практиці слід відзначити таких вітчизняних розробників, як С. Мельник, В. Магросов, Є. Киреєв, С. Білорусов, О. Борисов, С. Іванов, С. Калашніков, В. Сороко, А. Кукуля [9].

Зважаючи на новизну підходу щодо проходження державної служби, на наш погляд, вищезазначеними підзаконними актами вдалося лише розробити типову модель профілів професійної компетентності посад державної служби та окреслити загальний процес їх розроблення. Методичні рекомендації копіюють процес розробки в Україні професійних стандартів посад господарського комплексу за компетентісним підходом. Вони не дають відповідь на фундаментальне питання керівників служб персоналу, який повинен бути типовий перелік ключових компетенцій для профілів посад державних службовців відповідних груп та підгруп, що визначаються ст. 6 Закону України “Про державну службу” № 4050-VI.

Наказ Національного агентства з питань державної служби від 16.05.2012 р. № 91 “Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади

керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття цієї посади” дає певний перелік типових компетенцій посади керівника апарату [4]. Однак, якщо порівняти перелік компетенцій у профілях посади керівників центральних органів виконавчої влади та їх заступників, які розроблені Нацдержслужбою та затвердженні Кабінетом Міністрів України, можна стверджувати, що зазначений наказ потребує суттєвого доопрацювання.

Метою статті є спроба узагальнити типові профілі професійної компетентності посад II, III, IV, V груп державної служби, а також розкрити такі завдання: обґрунтувати необхідність створення типових переліків компетенцій для профілів компетентності посад державних службовців відповідних груп та підгруп; узагальнити переліки компетенцій для типових профілів компетентності посад державних службовців відповідних груп і підгруп; визначити вимірюваність і мінімальну достатність типових профілів компетентності посад державних службовців центрального та регіонального рівнів; сформулювати чітке та зрозуміле тлумачення типових профілів компетентності посад державних службовців.

Запровадження в державну службу підходу, що базується на компетенціях, не є новим для тих країн, де використовуються рамкові (типові) компетенції. У більшості з них профілі компетенції використовуються для конкурсного відбору на державну службу, просування по службі, диференціації оплати праці, підвищення фахового рівня державних службовців. Такі країни-члени ЄС, як Велика Британія, Бельгія, Болгарія, Латвія, Нідерланди, а також Австралія, Канада та США використовують централізовані рамки компетенцій державних службовців. Зокрема, в 2005 р. у Великій Британії був затверджений комплекс “Професійні навички для уряду” для визначення переліку компетенцій державних службовців усіх рівнів від міністрів до чиновників місцевого значення, структури та системи оплати праці корпусу державної служби. Зазначений комплекс компетенцій включає фінансовий, проектний і кадровий менеджмент, стратегічне та аналітичне мислення, ефективну комунікацію, управління ризиками та змінами, а також IT-навички.

Закон України “Про державну службу” № 4050-VI запроваджує основні принципи державної служб, які розкривають основоположні ідеї, що виражають об’єктивні закономірності та визначають напрямки реалізації завдань і функцій державної служби, необхідних компетенцій, повноваження державних службовців. У новому Законі України “Про державну службу” № 4050-VI говориться про формування “профілів компетентності”: “... 7) профіль професійної компетентності посади державної служби – комплексна характеристика посади державної служби, що містить визначення змісту виконуваної за посадою роботи та перелік спеціальних знань, умінь і навичок, необхідних державному службовцю для виконання посадових обов’язків; 8) рівень професійної компетентності особи – характеристика особи, що визначається її освітньо-кваліфікаційним рівнем,

218

досвідом роботи та рівнем володіння спеціальними знаннями, уміннями та навичками...” [1]. По суті, можемо стверджувати про наявність термінологічної помилки, яка присутня не лише на рівні законодавчої ініціативи. Термін “профіль професійної компетентності” не може існувати, бо компетентність – це одна з характеристик особи, а не посади. Цю відмінність варто розрізнати й не допускати таких суттєвих термінологічних неточностей на законотворчому рівні [8, с. 452–453]. У запропонованому дослідженні вживається термін “профіль професійної компетентності”, який законодавчо закріплений, хоча слід використовувати поняття “профіль професійної компетенції”.

Відповідно до Закону, державний службовець громадянин України, який займає посаду державної служби в державному органі, органі влади АР Крим або їх апараті, одержує заробітну плату за рахунок кошів державного бюджету, крім випадків визначених законом, та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з реалізацією завдань і виконання функцій державного органу або органу влади АР Крим щодо такого:

- підготовки пропозицій стосовно формування державної політики у відповідній сфері;
- розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів;
- надання адміністративних послуг;
- здійснення державного нагляду (контролю);
- управління державним майном або майном, що належить Автономній Республіці Крим, державними корпоративними правами;
- управління персоналом державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату;
- реалізації інших повноважень відповідного органу [1].

Відповідно до ст. 16 зазначеного Закону для здійснення посад державної служби передбачені мінімальні загальні вимоги до освітньо-кваліфікаційного рівня, досвіду роботи та стажу державної служби. Також у порядку, визначеному спеціально уповноваженим органом виконавчої влади з питань державної служби відповідних державних органів, органів влади Автономної Республіки Крим або їх апарату визначаються спеціальні вимоги до досвіду роботи, напряму підготовки (отриманої спеціальності) та рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби II, III, IV, V груп.

З метою реалізації зазначеного положення Національним агентством України з питань державної служби затверджено порядок визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інші вимоги до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби II, III, IV, V груп (наказ від 16.05.2012 р. № 92) [5]. Однак зазначений Наказ визначає лише механізм діяльності посадових осіб державного апарату щодо професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби зазначених груп.

Методичні рекомендації з розробки профілів професійної компетентності посад державної служби також чіткого не роз'яснюють їх підстави формування [6]. У рекомендаціях визначено структуру та форму профілю професійної компетентності посади державної служби, детально розписано заповнення більшості граф форми, які здебільшого виписані в новому Законі України “Про державну службу” № 4050-VI та в посадових обов'язках держслужбовців. Проте в методичних рекомендаціях роз'яснень з основного питання щодо переліку умінь та навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків (пункти 2.3 та 2.4 форми), практично немає. Складається враження, що метою розробників методичних рекомендацій було якнайшвидше виконати завдання п. 200.2 Національного плану дій на 2012 р. щодо впровадження програми економічних реформ на 2010 – 2014 рр. “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава”, який передбачав затвердження профілів професійної компетентності на всі посади державної служби до 1 листопада 2012 р. [3].

У розділі III Методичних рекомендацій при відсутності штатних розписів у державних органах відповідно до нового Закону України “Про державну службу” № 4050-VI визначено методологію написання профілів компетентності на існуючі посади державної служби службами кадрів органів державної влади за діючим Законом. Однак принципи поділу посад державних службовців у старому та новому законах про державну службу кардинально різняться. Так, у чинному Законі – вичерпний перелік посад, які відносяться до відповідних категорій, в новому Законі “Про державну службу” № 4050-VI – поділ на групи керівництва органу влади, керівників структурних підрозділів і спеціалістів.

За відсутності нового штатного розпису відповідно до Закону “Про державну службу” № 4050-VI та типового переліку умінь та навичок, необхідних для виконання посадових обов'язків, у 2012 р. працівники кадрових служб розробили профілі професійної компетентності згідно з наявними посадами державних службовців. Така колізія призвела до того, що в різних державних органах перелік компетенцій відрізнявся як кількісно, так якісно (від надзвичайно широкого спектру компетенцій до трьох-чотирьох професійних вимог, переписаних з посадової інструкції, без пояснення їх суті).

З метою побудови узагальненої моделі компетенцій державних службовців та вирішення проблеми її формування ми виходили з необхідності такого:

- перегляду самого значення державного службовця як соціально зорієнтованого працівника;
- підтримки творчої ініціативності й участі державних службовців всіх рівнів у державному управлінні;
- погляду на державне управління як на високо професійну діяльність, в якій компетенції залежать від рівня службового положення.

На формування моделі компетенцій державних службовців в Україні впливають не тільки особистісні складові, а й соціально-економічний рівень

розвитку держави та проходження державної служби взагалі. До чинників, які впливають на формування моделі компетенцій державних службовців, належать:

- міжнародний досвід щодо практики формування профілів професійних компетенцій державних службовців в інших країнах, особливо в сусідніх Польщі, Латвії та Естонії;
- рівень володіння державною мовою та мовами нацменшин (які компактно проживають в адміністративно-територіальних одиницях, де відповідна мова впроваджена на законодавчому рівні);
- рівень володіння ІТ-технологіями, комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням;
- механізм прийняття на державну службу, який часто здійснюється не за добросчесним конкурсним відбором, та процедура проходження державної служби і кар'єрного зростання.

Запропонована модель компетенцій для різних груп державних службовців побудована на основі феноменологічного підходу. Компетенції визначені відповідно до характеристик внутрішньої мотивації державних службовців, способів досягнення їхніх професійних цілей і тих особистісних цінностей, якими вони керуються.

Зазначені компетенції поділено на три види:

- обов'язкові, необхідні для успішного виконання посадових обов'язків;
- спеціальні, що застосовуються в конкретній сфері державного управління;
- додаткові, які можуть застосовуватись відповідно до специфіки роботи, в тому числі сервісні, технічні та інноваційно-інформаційні (табл. 1 – 3).

Додатково до переліку компетенцій доцільно ввести тимчасово необхідні компетенції. Відповідно до п. 3. ст. 11 Закону України “Про засади державної мовної політики” № 5029-VI посадові та службові особи зобов'язані володіти державною мовою, а в межах території, на якій поширена регіональна мова (мови), – цією регіональною мовою (мовами) [2], але в сучасних реаліях це не завжди виконується. Тому до тимчасово необхідних компетенцій ми віднесли володіння державною та регіональною мовами, навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням як один із обов'язкових показників професіоналізму.

Кількість компетенцій диференціюється залежно від групи державних службовців (від 17 компетенцій для I групи державних службовців до 7 компетенцій для V групи державних службовців). Обмежена кількість компетенцій державних службовців пов'язана з тим, що при конкурсному відборі для зайняття відповідної посади, претенденти здаватимуть тести відповідно до кожної компетенції і за результатами їх проведення конкурсна комісія рекомендуватиме керівнику державного органу прийняти на роботу ту особу, яка найбільш ефективно здатна виконувати посадові обов'язки.

Перелік компетенцій,
необхідних для зайняття посад І групи державних службовців

Посада	Компетенції		
	Обов'язкові	Додаткові	Спеціальні
1	2	3	4
Керівник державного органу	1) лідерство; 2) стратегічне мислення; 3) креативність; 4) ефективна комунікація; 5) управління ризиками; 6) аналітичні навички; 7) стимулювання розвитку працівників; 8) володіння державною мовою*; 9) управління ресурсами; 10) стресостійкість; 11) управління змінами	1) орієнтація на досягнення результатів; 2) уміння вести переговори; 3) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків; 2) володіння іноземною мовою; 3) робота з громадськістю та засобами масової інформації
Заступник керівника державного органу	1) професійний (фаховий) досвід 2) орієнтація на досягнення результатів; 3) аналітичні навички; 4) планування та організація роботи; 5) ефективна комунікація; 6) стресостійкість; 7) володіння державною мовою*; 8) управлінський контроль	1) лідерство; 2) стимулювання розвитку працівників; 3) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*; 4) управління конфліктами; 5) управління ризиками	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків; 2) володіння іноземною мовою
Керівник органу виконавчої влади (Міністерства, агентства, служби або інспекції)	1) лідерство; 2) стратегічне мислення; 3) креативність; 4) ефективна комунікація; 5) управління ризиками; 6) аналітичні навички; 7) стимулювання розвитку працівників; 8) володіння державною мовою*; 9) управління ресурсами; 10) стресостійкість; 11) управління змінами	1) орієнтація на досягнення результатів; 2) уміння вести переговори; 3) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків; 2) володіння іноземною мовою; 3) робота з громадськістю та засобами масової інформації

Особливості реалізації державної кадрової політики в Україні

Продовження табл. 1

1	2	3	4
Заступник керівника органу виконавчої влади (Міністерства, агентства, служби та інспекції)	1) професійний (фаховий) досвід; 2) орієнтація на досягнення результатів; 3) аналітичні навички; 4) планування та організація роботи; 5) ефективна комунікація; 6) стресостійкість; 7) володіння державною мовою*; 8) управлінський контроль	1) лідерство; 2) стимулювання розвитку працівників; 3) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*; 4) управління конфліктами; 5) управління ризиками	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків; 2) володіння іноземною мовою
Голова ради Автономної Республіки Крим, голова ради міністрів Автономної Республіки Крим	1) лідерство; 2) аналітичні навички; 3) ефективна комунікація; 4) управління ризиками; 5) стимулювання розвитку; 6) володіння державною та регіональною мовами*; 7) управління ресурсами; 8) стресостійкість; 9) управління змінами	1) креативність; 2) орієнтація на досягнення результатів; 3) уміння вести переговори; 4) ораторські здібності	1) робота з громадськістю та засобами масової інформації
Заступник голови ради Автономної Республіки Крим, заступник голови ради міністрів Автономної Республіки Крим	1) управління ризиками; 2) професійний (фаховий) досвід; 3) орієнтація на досягнення результатів; 4) аналітичні навички; 5) планування та організація роботи; 6) ефективна комунікація; 7) стресостійкість; 8) володіння державною та регіональною мовами*; 9) управлінський контроль	1) управління персоналом; 2) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*; 3) управління конфліктами; 4) управління ризиками; 5) робота з громадськістю та засобами масової інформації	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків
Голова обласної державної адміністрації	1) лідерство; 2) планування та організація роботи; 3) креативність; 4) ефективна комунікація; 5) управління ризиками; 6) стимулювання розвитку працівників; 7) володіння державною мовою*; 8) управління ресурсами; 9) стресостійкість; 10) управління змінами	1) орієнтація на досягнення результатів; 2) уміння вести переговори; 3) робота з громадськістю та засобами масової інформації; 4) ораторські здібності	1) володіння регіональною мовою*

1	2	3	4
Заступник голови обласної державної адміністрації	1) професійний (фаховий) досвід; 2) прийняття управлінських рішень; 3) орієнтація на досягнення результатів; 4) аналітичні навички; 5) планування та організація роботи; 6) ефективна комунікація; 7) стресостійкість; 8) володіння державною мовою*; 9) управлінський контроль	1) управління персоналом; 2) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*; 3) управління конфліктами; 4) управління ризиками; 5) робота з громадськістю та засобами масової інформації	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків; 2) володіння регіональною мовою*
Голова районної державної адміністрації	1) лідерство; 2) планування та організація роботи; 3) аналітичні навички; 4) ефективна комунікація; 5) стимулювання розвитку працівників; 6) володіння державною мовою*; 7) управління ресурсами; 8) управління змінами	1) орієнтація на досягнення результатів; 2) уміння вести переговори; 3) робота з громадськістю та засобами масової інформації; 4) ораторські здібності	1) володіння регіональною мовою*
Заступник голови районної державної адміністрації	1) професійний (фаховий) досвід; 2) прийняття управлінських рішень; 3) орієнтація на досягнення результатів; 4) аналітичні навички; 5) планування та організація роботи; 6) ефективна комунікація; 7) володіння державною мовою*; 8) управлінський контроль	1) управління персоналом; 2) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*; 3) управління конфліктами; 4) робота з громадськістю та засобами масової інформації	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків; 2) володіння регіональною мовою*

* – тимчасово необхідні компетенції

Перелік компетенцій,
необхідних для зайняття посад II-III групи державних службовців

Посада	Компетенції		
	Обов'язкові	Додаткові	Спеціальні
1	2	3	4
Керівник самостійного структурного підрозділу державного органу та органу виконавчої влади	1) професійний досвід; 2) робота в команді; 3) ефективна комунікація; 4) орієнтація на досягнення результатів; 5) прийняття управлінських (галузєво-кадрових) рішень; 6) управління ресурсами; 7) управління персоналом; 8) планування роботи та організація роботи; 9) аналітичні навички; 10) управлінський контроль; 11) володіння державною мовою*	1) уміння вести переговори; 2) робота з громадськістю та засобами масової інформації; 3) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*; 4) управління конфліктами	1) володіння іноземною мовою; 2) ораторські здібності
Заступник керівника самостійного структурного підрозділу державного органу та органу виконавчої влади	1) професійний досвід; 2) аналітичні навички; 3) робота в команді; 4) ефективна комунікація; 5) орієнтація на досягнення результатів; 6) планування та організація роботи; 7) управлінський контроль; 8) володіння державною мовою*	1) управління конфліктами; 2) управління персоналом; 3) робота з громадськістю та засобами масової інформації; 4) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*	1) володіння іноземною мовою
Керівник самостійного структурного підрозділу органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, керівник самостійного структурного підрозділу обласної державної адміністрації	1) професійний досвід; 2) робота в команді; 3) ефективна комунікація; 4) орієнтація на досягнення результатів; 5) прийняття управлінських (галузєво-кадрових) рішень; 6) управління ресурсами; 7) управління персоналом; 8) планування та організація роботи; 9) аналітичні навички; 10) управлінський контроль; 11) володіння державною мовою*	1) робота з громадськістю та засобами масової інформації; 2) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*; 3) управління конфліктами	1) володіння іноземною мовою; 2) ораторські здібності; 3) володіння регіональною мовою*

1	2	3	4
Заступник керівника самостійного структурного підрозділу органу влади Автономної Республіки Крим та його апарату, заступник керівника самостійного структурного підрозділу обласної державної адміністрації	1) професійний досвід; 2) аналітичні навички; 3) робота в команді; 4) ефективна комунікація; 5) орієнтація на досягнення результатів; 6) планування та організація роботи; 7) управлінський контроль; 8) володіння державною мовою*	1) управління конфліктами; 2) управління персоналом; 3) робота з громадськістю та засобами масової інформації; 4) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*	1) володіння іноземною мовою; 2) володіння регіональною мовою*
Керівник самостійного структурного підрозділу районної державної адміністрації	1) професійний досвід; 2) робота в команді; 3) орієнтація на досягнення результатів; 4) прийняття управлінських (галузево-кадрових) рішень; 5) планування та організація роботи; 6) аналітичні навички; 7) володіння державною мовою*	1) управління ресурсами; 2) управління персоналом; 3) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*	1) ораторські здібності; 2) володіння регіональною мовою*
Заступник керівника структурного підрозділу районної державної адміністрації	1) професійний досвід; 2) аналітичні навички; 3) орієнтація на досягнення результатів; 4) планування та організація роботи; 5) володіння державною мовою*	1) управлінський контроль; 2) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*	1) володіння регіональною мовою*

* – тимчасово необхідні компетенції

До переліку компетенцій можна віднести:

– професійний досвід – володіння практичними навичками, здатність вирішувати стандарті і нестандарті ситуації, пропонувати альтернативні шляхи їх вирішення;

– лідерство – здатність до управлінської взаємодії в межах колективу, розподілу обов'язків, заохочення колективної роботи, цінування внесків інших працівників та індивідуальна відповідальність за результати діяльності колективу;

– управління персоналом – це цілеспрямована діяльність на розробку стратегії кадрової політики і методів управління людськими ресурсами;

– управління змінами – вміння постійно і своєчасно коригувати напрями діяльності співробітника, структурного підрозділу чи організації, оновлення структури організації для ефективного їх функціонування у середовищі, що постійно змінюється;

Перелік компетенцій,
необхідних для зайняття посад IV-V групи державних службовців

<i>Посада</i>	<i>Компетенції</i>		
	<i>Обов'язкові</i>	<i>Додаткові</i>	<i>Спеціальні</i>
Посада в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, яка передбачає здійснення функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів та не передбачає здійснення керівних функцій	1) професійний (фаховий) досвід; 2) робота в команді; 3) орієнтація на досягнення результатів; 4) планування та організація роботи; 5) аналітичні навички; 6) володіння державною мовою*; 7) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*; 8) відповідальність і пунктуальність	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків	1) володіння регіональною мовою*
Посада в державному органі, органі влади Автономної Республіки Крим та їх апараті, яка не передбачає здійснення керівних функцій та функцій з підготовки пропозицій щодо формування державної політики, розроблення, експертизи та/або редагування проектів нормативно-правових актів	1) відповідальність і пунктуальність; 2) робота в команді; 3) орієнтація на досягнення результатів; 4) володіння державною мовою*; 5) навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням*	1) спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків	1) володіння регіональною мовою*

* – тимчасово необхідні компетенції

– управління ресурсами – вміння ефективно, залежно від потреб, знаходити, розміщувати та використовувати ресурси (в тому числі матеріальні та фінансові), розподіляти завдання і мотивувати задіяних людей з метою отримання очікуваних результатів;

– управління ризиками – прийняття рішень і здійснення заходів, спрямованих на забезпечення мінімально можливого (припустимого) ризику. Розглядається лише на керівних посадах, оскільки тільки керівництво володіє прерогативами виділяти необхідні ресурси, ініціювати і контролювати виконання відповідних завдань чи програм;

– управління конфліктами – здатність виявити конфліктну ситуацію, осмислити її та здійснити необхідні дії щодо її вирішення;

– управлінський контроль – вміння систематично моніторити хід виконання завдань, відслідковувати ефективність діяльності працівників, відстежувати збір та обробку інформації про використання ресурсів та дотримання термінів;

- орієнтація на досягнення результатів – здатність до мобілізації зусиль, незважаючи на додаткові труднощі та несприятливі обставин, для досягнення очікуваних;
- прийняття управлінських рішень – вибір оптимальних засобів організації, виконання завдань та проблем, особиста відповідальність за їх реалізацію;
- стимулювання розвитку працівників – заохочення до навчання і допомога у професійному зростанні, надання порад і стимулювання до розвитку необхідних компетенцій;
- планування та організація роботи – вміння послідовно й поетапно встановлювати та вирішувати цілі та завдання, а також визначати ефективні шляхи їх реалізації відповідно до наявних ресурсів;
- стратегічне мислення – вміння встановлювати пріоритети розвитку, ставити та досягати поставлені цілі (завдання), шляхом визначення оптимальної послідовності дій, необхідних ресурсів та виконавців;
- аналітичні навички – здатність логічно, індуктивно і творчо мислити виявляти закономірності та складні зв'язки, виділяти ключові моменти в непростих ситуаціях;
- креативність – здатність до генерування нових нестандартних ідей та рішень, нелінійне мислення, орієнтація на творче, інтуїтивне, за межами традиційної практики вирішення проблеми;
- стресостійкість – здатність ефективно діяти у кризових ситуаціях і вирішувати безпосередні й похідні проблеми;
- відповідальність і пунктуальність – здатність усвідомлено і своєчасно виконувати завдання та обов'язки, передбачати наслідки своїх дій та бездіяльності у полі наданих повноважень;
- ефективна комунікація – вміння чітко та зрозуміло виділяти інформацію (усно та/або письмово), переконати аудиторію та уважно слухати інших;
- робота в колективі (команді) – вміння працювати у спільних проєктах і налагоджувати продуктивні робочі відносини з колегами, включаючи розуміння і толерантне ставлення до їхніх потреб та точок зору;
- уміння проводити переговори – володіння знаннями з ділового етикету, вміння вибирати тактовні та етичні прийоми проведення переговорів, спілкуватися у відкритій (дружній) формі, враховувати інтереси інших сторін, віднаходити оптимальне компромісне рішення;
- робота з громадськістю та засобами масової інформації – постійне інформування громадськості про діяльність органу влади з метою сприяння принципів відкритості та прозорості роботи державних органів та надання вичерпних та достатніх послуг громадянам, налагодження зв'язків із громадськими організаціями та засобами масової інформації різних рівнів;
- ораторські здібності – це вроджена чи набута здатність витупати перед аудиторією, аргументовано доносити інформацію у структурований, виважений спосіб;

– володіння іноземною мовою – достатній рівень володіння іноземною мовою (найчастіше англійською, німецькою або французькою) для спілкування, розуміння офіційних документів та ведення кореспонденції;

– володіння регіональною мовою – достатній рівень володіння регіональною мовою (зазвичай російською) для спілкування, розуміння офіційних документів та ведення кореспонденції;

– володіння державною мовою – достатній рівень володіння українською мовою для спілкування, розуміння офіційних документів та ведення кореспонденції;

– навички роботи з комп'ютерною технікою та програмним забезпеченням – достатній рівень володіння офісними програмами, електронною поштою та інтернетом, а також навички роботи з комп'ютерною технікою (принтер, сканер, модем тощо);

– спеціальні уміння і навички необхідні для виконання функціональних обов'язків – специфічні знання, вміння, навички необхідні для виконання функцій, покладених на конкретну посаду.

Розробляючи моделі компетенцій, також важливо створити уніфікований підхід до підбору, просування, навчання і мотивації державних службовців, а також систематизувати всі етапи проходження державної служби.

Таким чином, як свідчить досвід багатьох зарубіжних країн, професіоналізація державної служби є головним інструментом реалізації економічних реформ. Це обумовлює необхідність розробки типових профілів компетентностей посад для різних груп і підгруп посад державних службовців, з метою уніфікації підходів у роботі служб персоналу при прийнятті, оцінці, плануванні кар'єри державних службовців. До таких професійних та особистісних якостей, які характеризують профілі компетентностей для відповідних груп державних службовців, ми відносимо: лідерство, організаційні та інтелектуальні здібності, вміння чітко формулювати мету, брати на себе відповідальність, дотримання вимог службової етики, прагнення до професійного та особистісного зростання, володіння почуттям власної гідності, авторитетністю та демократичністю.

Література:

1. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 17.11.2011 р. № 4050-VI. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Про засади державної мовної політики [Електронний ресурс] : Закон України від 09.06.2013 р. № 5029-VI. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>.

3. Про Національний план дій на 2012 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки “Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава” [Електронний ресурс] : Указ Президента України від 12.03.2012 р. № 187/2012. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

4. Про затвердження Типового профілю професійної компетентності посади керівника апарату та мінімальних вимог до рівня професійної компетентності

осіб, які претендують на зайняття цієї посади [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 16.05.2012 р. № 91. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

5. Про затвердження Порядку визначення спеціальних вимог до досвіду роботи, вимог до напряму підготовки (отриманої особою спеціальності) та інших вимог до рівня професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття посад державної служби груп II, III, IV і V [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 16.05.2012 р. № 92. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua>.

6. Про затвердження Методичних рекомендацій з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби у державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або їх апараті [Електронний ресурс] : наказ Нацдержслужби України від 20.07.2012 р. № 148. – Режим доступу : <http://nads.gov.ua>.

7. Гогіна Л. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату [Електронний ресурс] / Л. Гогіна. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua>.

8. Жмінка С. П. Зарубіжний досвід впровадження компетентнісного підходу в державне управління / С. П. Жмінка // Ефективність державного управління : зб. наук. пр. – 2013. – Вип. 37. – С. 451–459.

9. Кукуля А. Принципи професіоналізму державних службовців та профелі професійної компетентності посад державної служби / А. Кукуля // Вісник державної служби України. – 2012. – № 3. – С. 11–17.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 32.019.52

О. В. ХОРОШЕНЮК

УТОЧНЕННЯ СУТНОСТІ ТА ПЕРЕЛІКУ ГРУП СУБ'ЄКТІВ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

Узагальнено наукові підходи до визначення сутності публічної служби та визначення її складових. Запропоновано авторське поняття “публічна служба” та перелік груп суб'єктів публічної служби за типами державних, муніципальних, корпоративних і громадських організацій. Обґрунтовано доцільність виокремлення таких підвидів публічної служби: “сервісна служба” та “служба у спеціальних органах управління розвитком публічної служби”.

Ключові слова: публічна служба, державна служба, муніципальна служба, сервісна служба, громадська служба, рівні служби, структура публічної служби держави.

Scientific approaches to determination of the public service nature and the definition of its components have been generalized. The author has suggested the concept of “public service” and a public service list of groups according to the types of state, municipal, corporate and community organizations. The expedience of such subspecies of public service as “customer service” and “service in the special authorities of public service development control” has been justified.

Key words: public service, civil service, municipal services, Customer Service, public service, service levels, the structure of the state public service.

Багатоаспектність явища публічної служби зумовила появу різноманітних підходів, згідно з якими визначається її сутність та складові. Їх узагальнення та аналіз є необхідними з огляду на нагальну потребу вдосконалення організації публічної служби в сучасній Україні, що потребує насамперед уточнення кола суб'єктів публічної служби як об'єктів відповідної державної політики. Крім того, демократизація процесу управління державою має відбуватися разом з переоцінкою функцій публічної служби як інтегрованого інституту суспільства, що складається з різних груп суб'єктів і функціонує на засадах взаємного доповнення.

Хоча термін “публічна служба” з'явився ще в 1920-х рр. завдяки французькому професору Л. Дюгі і вважається ще досить новим для вітчизняної науки і практики [23]. У незалежній Україні першими його почали активно використовувати юристи, а серед представників науки державного управління – О. Сушинський [17]. Серед нових наукових праць щодо публічної служби варто відзначити праці О. Попової [12], В. Тимківа [18], Н. Рунової [15], в яких досліджено поняття і ознаки публічної служби; М. Синявіної – демократизацію державного управління як чинник публічної служби [16]; М. Карпи – принципи публічної служби [7]; Н. Янюк – проблеми формування публічної служби в Україні [22], І. Лопушинського – організацію публічної служби в Німеччині [9]. Установлення основних складових публічної служби з позиції групування служби за такими видами, як державна, муніципальна, спеціалізована, цивільна та інші, а також відповідних їм організацій здійснили М. Карпа та А. Дудник [6]. Разом з тим залишається ще малодослідженою публічна служба з позиції системного підходу, а саме з визначенням сутності та переліку груп її суб'єктів, враховуючи функціональні ролі громадських і корпоративних структур у вирішенні проблем суспільного значення.

Мета статті – на основі узагальнення існуючих наукових напрацювань уточнити сутність публічної служби та перелік груп її суб'єктів за типами організацій, які реалізують основні функції держави.

На сьогодні існує вже значна кількість визначень поняття “публічна служба”. Відрізняючись за своїми базовими підходами, всі ці визначення умовно можна розділити на дві групи: 1) які поширюються лише на органи публічної влади; 2) ті, які охоплюють широке коло суб'єктів, що надають певні суспільно значущі послуги і таким чином, служать народу.

Прихильниками широкого розуміння публічної служби, тобто такої, що охоплює державну, муніципальну та службу в недержавних організаціях – громадських організаціях, політичних партіях і навіть у приватних підприємствах, є О. Волох [5, с. 254], О. Петренко [10, с. 15], О. Петришин [11, с. 139–140].

Цей підхід використовується в зарубіжній практиці публічної служби (“public service”). Такого типу службу пов’язують з послугами, які держава надає своєму населенню безпосередньо, або організовує надання, фінансує чи регулює. Термін “public service” зумовлений соціальним договором (зазвичай виражається через демократичні вибори), згідно з яким певні послуги мають бути доступні для всіх, незалежно від рівня доходу [24].

Фахівець у галузі державного управління М. Карпа дійшла до висновку, що розглядати публічну службу в широкому розумінні “доцільно лише в тому випадку, коли за суб’єктом здійснення публічної служби будуть законодавчо закріплені публічні функції та наданий спеціальний статус, що передбачає обов’язки щодо виконання таких функцій, відповідальність за їх здійснення, надає статус публічного службовця для працівників таких служб” [7]. Отже, дослідниця конкретизує бачення публічної служби, виходячи з наявності його правового визначення. Її колега за науковою галуззю В. Тимків також надає особливого значення законодавчо визначеним повноваженням і пропонує розглядати публічну службу як політичну та професійну діяльність громадян України в органах державної влади, органах місцевого самоврядування і їх апаратах та інших недержавних органах, на які законами покладено виконання публічних функцій держави [18, с. 81].

Інші вчені до публічної служби відносять лише державну і муніципальну служби, виходячи при цьому з позиції можливості правозастосування поняття, наприклад М. Цуркан [21, с. 9], Н. Янюк [22, с. 9].

Ми виходимо з того, що публічна служба є інтегрованим суспільним інститутом, покликаним розв’язувати суперечності суспільного розвитку. У разі, якщо державні і муніципальні органи та установи не спроможні це зробити, то їх можуть розв’язувати на добровільній основі інші організації і в цьому випадку їх діяльність може називатися публічною службою.

З урахування вищевикладеного, а також керуючись іншими науковими працями, зазначимо, що публічна служба – сфера людської діяльності в усіх типах державних, комунальних, громадських установ, організацій і підприємств щодо практичної реалізації конституційних гарантій, політики розвитку держави, тактичних і стратегічних інтересів суспільства.

Зарубіжні вчені виділяють п’ять основних різновидів публічної влади та рівні, на яких здійснюється публічна служба:

- 1) міжнародна публічна влада міжнародної спільноти: суверенних держав (ООН) або держав одного регіону (ЄС);
- 2) публічна влада держави, державна влада, коли органи державної влади виступають як представники усього державного співтовариства;
- 3) політична влада територіальної автономії;

- 4) політична недержавна влада муніципальних утворень;
- 5) елементи публічної влади в діяльності громадських об'єднань [5, с. 253–254].

Зазвичай в наукових працях розглядаються три основні рівні публічної служби: державний, регіональний та місцевий. Водночас, на нашу думку, до цих рівнів варто додати наддержавний, коли певні структури створені для двох і більше країн, та локальний, що не збігається з місцевим і охоплює певну локальну територію чи сегмент, але забезпечує розв'язання певної суспільно значущої проблеми.

Залежно від місця проходження розрізняють службу в органах законодавчої, виконавчої, судової влади [1, с. 114]; в апаратах політичних партій, громадських, недержавних, некомерційних організаціях, приватних підприємствах [3, с. 139; 18]; у державних органах і організаціях та недержавних органах та організаціях – громадських, корпоративних і самоврядних структурах [2, с. 308].

Згідно з функціональним підходом службу поділяють на цивільну, мілітаризовану (воєнізовану) і спеціалізовану; державну (в державних органах та військову) і муніципальну; державну і недержавну [2, с. 308]; публічну і цивільну [8, с. 35]; публічну і корпоративну [20, с. 11]; політичну, державну, суддівську, муніципальну [4, с. 8].

Отже, публічна служба може охоплювати державний, муніципальний, корпоративний і громадський сектори. Однак публічними службовцями із законодавчо визначеним статусом є лише ті, які проходять службу в органах публічної влади або, як їх у сукупності називають, – публічній адміністрації.

М. Карпа та А. Дудник при поділі публічної служби на види виходять із функціонального призначення посад (службовців). Так, вони виділяють такі посади службовців: адміністративні, муніципальні, спеціалізовані, цивільні та інші (технічні, сервісні, обслуговуючі, охоронні тощо). До групи “Інші” вони відносять службу в недержавних установах, організаціях, підприємствах [6].

О. Петренко, яка вперше в Україні дослідила публічну службу як інтегрований інститут, вважає, що структуру публічної служби можна подати таким чином:

- а) політична – служба на політичних посадах;
- б) адміністративна – служба в органах виконавчої та судової влади на всіх рівнях, дипломатична служба та служба в органах місцевого самоврядування;
- в) спеціалізована – служба в органах внутрішніх справ, державної безпеки, прокуратури, Збройних силах, митної, прикордонної служби, податкових органах тощо;
- г) громадська – робота в державних і комунальних закладах, установах, організаціях і підприємствах (у закладах освіти, науки, вищої школи, культури, охорони здоров'я, пошти тощо) [10, с. 9].

За висновками О. Петренко, навіть парламентська опозиція – це також складова інституту публічної служби, яка забезпечує відкритість її діяльності, сприяє впровадженню принципу публічності в систему управління, здійснює конструктивну критику і постійний контроль за діяльністю уряду [10, с. 11].

В. Тимків розподіляє публічну службу на державну та службу в органах місцевого самоврядування, об'єднуючи їх підвиди в роди:

1. Рід “Державна служба”:

1.1. Діяльність на державних політичних посадах;

1.2. Професійна діяльність суддів, прокурорів;

1.3. Військова служба;

1.4. Альтернативна служба;

1.5. Дипломатична служба;

1.6. Професійна діяльність в органах виконавчої влади:

– Адміністрація Президента України;

– Апарат Верховної Ради України;

– Секретаріат Кабінету Міністрів України;

– центральні органи виконавчої влади;

– урядові органи державного управління;

– територіальні органи міністерств, інших ЦОБВ;

– місцеві державні адміністрації;

– казенні підприємства;

– органи Міністерства оборони, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Держприкордонслужби;

– органи виконавчої влади Автономної Республіки Крим.

2. Рід “Служба в органах місцевого самоврядування”:

2.1. Політична діяльність на посадах в органах місцевого самоврядування;

2.2. Служба у виконавчих органах місцевого самоврядування;

2.3. Політична діяльність на посадах в органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим;

2.4. Служба у виконавчих органах місцевого самоврядування Автономної Республіки Крим [18, с. 80–81].

Розвиваючи підходи вищезазначених науковців та враховуючи зарубіжну практику публічної служби, на нашу думку, варто окремо виділити окрему групу (рід) “*Сервісна служба*” (від сервіс – обслуговування населення, забезпечення його побутових потреб [19, с. 545]), до якої відносяться організації, що надають послуги, які фінансуються, або надання яких регулюється органами державної влади, або органами місцевого самоврядування, а саме: освіти, охорони здоров'я, аварійних служб, пожежної і газової служб, державної пошти, установ суспільного мовлення, публічних бібліотек, громадського транспорту, установ з надання соціальних послуг, телекомунікацій, поведження з відходами, водопостачання та ін. Такий підхід відповідатиме світовій практиці [24], адже досить часто за кордоном ці служби відносять до служб публічного типу.

Крім того, враховуючи суттєву роль громадських об'єднань в житті суспільства, логічним є виокремлення групи (роду) “*Громадська служба*” (від громадський, син. добровільний – такий, що добровільно обслуговує різні сторони

234

життя суспільства [19, с. 144]). До цієї групи варто віднести службу на добровільних засадах у громадських та координаційних радах при органах публічної влади, в різних громадських об'єднаннях, рівні, форми і повноваження яких визначені Законом України "Про громадські об'єднання" [13]. Публічною службою може вважатися і діяльність, яка направлена на задоволення таких суспільних інтересів, як-от: сприяння реалізації державної, регіональної чи місцевої політики; розв'язання локальних соціальних проблем; участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування і стосуються важливих питань суспільного життя тощо.

Так, публічна служба має складну структуру. Виходячи з основних функцій держави і суспільства, можна виділити основні типи державних, комунальних і громадських організацій, в яких здійснюється публічна служба (рисунк).



Рисунок. Структура публічної служби держави за типами організацій

Визначимо сутність представлених на рисунку типів публічної служби:

1) служба у спеціальних органах управління розвитком публічної служби – професійна діяльність щодо організації цілеспрямованого впливу на публічну службу держави як систему з метою її оптимізації відповідно до потреб суспільного розвитку;

2) служба в органах публічної влади – професійна діяльність щодо реалізації функцій держави;

3) служба в правоохоронних органах та установах – професійна діяльність щодо забезпечення законності і правопорядку, захисту прав та інтересів громадян, соціальних груп, суспільства і держави, попередження правопорушень, застосування державного примусу або заходів громадського впливу до осіб, які порушили закон та правопорядок;

4) служба на державних політичних посадах – професійна діяльність, що здійснюється внаслідок обрання народом держави, або призначення всенароднообраними носіями влади на визначений термін, для реалізації політичних функцій;

5) служба в системі збройних сил держави – професійна діяльність щодо охорони і оборони держави і захисту його незалежності від зовнішніх військових небезпек;

6) служба в державних, комунальних, громадських установах, організаціях і підприємствах – професійна або добровільна діяльність щодо надання суспільству послуг, які фінансуються або регулюються органами державної влади та органами місцевого самоврядування, а також надаються на добровільних засадах з метою вирішення проблем, що мають суспільно значущий характер.

У результаті методологічного синтезу існуючих підходів ми дійшли висновку, що публічна служба за своїм призначенням (забезпечення тактичних і стратегічних інтересів суспільства) охоплює широке коло суб'єктів (державних, муніципальних, корпоративних, громадських), які спільно реалізують комплекс основних функцій щодо управління державою.

Згідно з існуючими науковими напрацюваннями, публічна служба – це:

– елемент політичної системи держави;

– вид політичної, професійної та добровільної діяльності;

– сукупність юридичних норм, що регулюють статус суб'єктів публічної служби;

– інститут, призначений для забезпечення належної діяльності органів влади та їх працівників;

– діяльність з надання публічних послуг населенню.

Публічна служба здійснюється на таких рівнях: наддержавному, державному, регіональному, місцевому та локальному.

Уточнено основні складові публічної служби, яким є:

1) служба у спеціальних органах управління розвитком публічної служби;

2) служба в органах публічної влади;

- 3) служба в правоохоронних органах та установах;
- 4) служба на державних політичних посадах;
- 5) служба в системі збройних сил держави;
- 6) служба в державних, комунальних, громадських установах, організаціях і підприємствах

Запропоновано відносити професійну діяльність щодо надання культурних, комунальних, освітніх послуг і послуг охорони здоров'я до публічної сервісної служби.

Наукове значення наведених положень і висновків полягає не лише в розвитку знання про публічну службу, а й у можливості їх використання для планування подальших змін в організації публічної служби в Україні. Сьогодні до фокусу уваги органів управління розвитком державної (публічної) служби мають потрапити всі суб'єкти, які визначають ефективність і результативність публічної служби в державі. Їх узагальнення, встановлення ролі в розвитку держави, зв'язків і принципів функціонування є важливим для формування ефективної моделі організації публічної служби в Україні, що зумовлює напрями подальших наукових розвідок.

Література:

1. Адміністративне право України : підручник для вищ. навч. закл. МВС України / О. М. Бандурка, О. П. Гетьманець. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2003. – 152 с.
2. Адміністративне право України: академ. курс : / [підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл.] ; у 2 т. / НАН України; Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького. – К. : Юрид. думка, 2009. – Т. 1. – 2004. – 583 с.
3. Адміністративне право України : підручник / за заг. ред. С. В. Ківалова ; Одес. нац. юрид. академія. – Одеса : Юрид. л-ра, 2003. – 892 с.
4. *Балух Д. В.* Управління державною службою в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / Д. В. Балух. – Одеса, 2009. – 19 с.
5. *Волох О. В.* Публичная служба как институт народовластия [Электронный ресурс] / О. В. Волох // Вестник Томского государственного университета. – 2006. – № 292-II. – С. 253–254. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru>.
6. *Карпа М. І.* Основні складові публічної служби: тенденції розвитку [Електронний ресурс] / М. І. Карпа, А. І. Дудник // Демократичне врядування : зб. наук. пр. ЛРІДУ – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2009. – Вип. 3. – Режим доступу : <http://www.lvivacademy.com>.
7. *Карпа М. І.* Принципи здійснення публічної служби / М. І. Карпа // Демократичне врядування : зб. наук. пр. ЛРІДУ. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 6. – С. 98–101.
8. *Лазор О. Д.* Державна служба в Україні : навч. посіб. / О. Д. Лазор, О. Я. Лазор. – К. : Дакор, КНТ, 2005. – 472 с.
9. *Лопушинський І. П.* Публічна служба Німеччини: досвід для України / І. П. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 4 (8). – С. 48–54.

10. *Петренко О. С.* Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні : автореф. дис. ... к.держ.упр. : спец. 25.00.03 / О. С. Петренко. – Дніпропетр., 2008. – 20 с.
11. *Петришин А. В.* Государственная служба: историко-теоретические предпосылки. Сравнит.-правовой и логико-понятийный анализ : монография / А. В. Петришин. – Х. : Факт, 1998. – 168 с.
12. *Попова О. В.* Поняття та ознаки публічної служби в Україні / О. В. Попова // Форум права. – 2011. – № 4. – С. 583–587.
13. Про громадські об'єднання : Закон України від 22 березня 2012 р. № 4572-VI // ВВР України. – 2013. – № 1. – Ст. 1.
14. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України / за заг. ред. В. П. Тимошука, А. М. Школика ; Центр політ.-прав. реформ. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с.
15. *Рунова Н. О.* Публічна служба в Україні: проблеми дефініції / Н. О. Рунова // Публічне право. – 2012. – № 3. – С. 269–273.
16. *Синявіна М. В.* Публічне управління та публічна служба як результат демократизації державного управління / М. В. Синявіна // Публічне управління: теорія і практика. – Х. : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з державного управління, 2011. – № 3 (7). – С. 48–53.
17. *Сушинський О. І.* Теоретико-методологічні засади контролю у сфері публічної влади : автореф. д.держ.упр. : спец. 25.00.01 / О. І. Сушинський. – К., 2003. – 36 с.
18. *Тимків В. М.* Понятійні аспекти становлення публічної служби в Україні / В. М. Тимків // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 3. – С. 70–73.
19. Тлумачний словник української мови / [уклад. Т. В. Ковальова, Л. П. Коврига]. – Х. : Синтекс, 2005. – 672 с.
20. *Умнова О. В.* Докази в адміністративному судочинстві при поновленні на публічну службу : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 / О. В. Умнова. – Ірпінь, 2010. – 20 с.
21. *Цуркан М. І.* Особливості судового розгляду спорів щодо проходження публічної служби в Україні : автореф. дис. ... к.ю.н. : спец. 12.00.07 “Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право” / М. І. Цуркан. – Одеса, 2009. – 18 с.
22. *Янюк Н. В.* Актуальні проблеми формування публічної служби в Україні / Н. В. Янюк // Вісник Львівського університету. – Серія “Юридична”. – 2010. – Вип. 51. – С. 162–167.
23. *Brunet P.* La notion de service public / Pierre Brunet [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.france-jus.ru>.
24. Public service : From Wikipedia, the free encyclopedia [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.wikipedia.org>.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 35:321.01:130.2:572.026

Л. В. ХАШИЄВА

ЄВРОПЕЙСЬКА ІДЕНТИЧНІСТЬ ЯК ЧИННИК ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ: ОБ'ЄДНАНА ЄВРОПА ЧИ ЄВРОПА НАЦІЙ

Досліджено проблеми формування європейської ідентичності в умовах євроінтеграції. Проаналізовано трансформацію концепцій європейської ідентичності. Розглянуто можливість конструювання ідентичності поза культурним контекстом.

Ключові слова: європейська ідентичність, Європейський Союз, євроінтеграція, глобалізація, культурна уніфікація, національна держава, Європа Націй.

The article is devoted to the study of problems of the European identity formation in the EU integration conditions. The analysis of transformations of European identity concepts is done. The possibility of the identity construction out of cultural context is considered.

Key words: European identity, European Union, EU integration, globalization, cultural unification, nation-state, Europe of Nations.

У 2013 р. Європа відзначила двадцяту річницю з моменту заснування громадянства Європейського Союзу. Громадянство ЄС – унікальний для міжнародного та конституційного права інститут. Воно було запроваджене Маастрихтським договором 1992 р. як засіб захисту прав та інтересів громадян держав-членів. Європейська Комісія оголосила 2013 р. “Європейським роком громадян”. Тим не менш, згідно з дослідженнями, лише близько 43 % європейців розуміють значення терміна “громадянин Європейського Союзу”.

Майже тридцять років тому, у червні 1984 р., керівники держав Європейського Співтовариства, що зібралися на саміті у Фонтенбло, зазначили необхідність формування у громадян своїх країн почуття загальноєвропейської ідентичності. За минулі роки було здійснено чимало кроків, що мали сприяти досягненню цієї мети. Запроваджено символи єдиної Європи, введено святкування “Дня Європи”. Жителі країн, що приєдналися до Шенгенської угоди, відтепер користуються перевагами безвізового режиму, введено єдину європейську валюту, запроваджено загальноєвропейські посвідчення водіїв тощо. Тим не менш, сподівання прихильників європейської інтеграції, які усвідомлюють, що громадянська єдність

європейців, яка базується на відчутті своєї приналежності до єдиного спільного дому, є необхідною умовою міцної політичної єдності Європи та запорукою успіху всього інтеграційного проекту, залишаються, на жаль, далекими від втілення.

Одним із перших питань щодо європейської ідентичності порушив французький філософ і соціолог Еміль Дюркгейм. На початку ХХ ст. він констатував, що у свідомості європейських суспільств відбуваються процеси формування колективної ідентичності [3, с. 157]. Відтоді історіософські засади євроінтеграції та європейської ідентичності стали предметом тривалого дискурсу численних зарубіжних науковців і політиків, зокрема, У. Альтерматта, Е. Балібара, З. Бжезинського, В. Брандта, Г. Вільсона, В. Гавела, Ю. Габермаса, С. Гантінгтона, Ш. де Голя, Ж.-М. Дайє, Г. Кіссінджера, П. Мейсснера, Ж. Моне, Е. Райтера, М. Соареса, А. Тираскольські, Е. Хобсбаума та інших.

В обговоренні проблем європейської ідентичності сторони дедалі частіше порушують проблему європейського універсалізму, в якому частина науковців вбачає євроцентризм, тобто прагнення до домінування, що його вважають спадщиною колоніального минулого Європи. Так, американський культуролог Едвард Саїд у праці “Орієнталізм” доводить, що образ Сходу є, по суті, конструктом європейської уяви. Він обґрунтовує думку, відповідно до якої британські та французькі автори XVIII-XIX ст. фактично уніфікували багату й різноманітну історію та культуру ісламу з метою виправдання завойовницької політики європейських монархій. Протягом наступних століть Схід став для Європи Іншим, Чужим [4].

Для вітчизняних дослідників проблема євроінтеграційних процесів і європейської ідентичності набула актуальності з початком незалежності. Тема формування європейської ідентичності розглядається у працях Є. Афоніна, В. Воронкової, А. Гальчинського, М. Головатого, В. Горбуліна, О. Зернецької, М. Кордона, Л. Нагорної, Ю. Павленка, В. Стрельцова та ін.

Джерельною базою дослідження послужили праці відомих науковців О. Астаф'євої, Х. Дельдаго-Морейра, М. Горшкова, П. Гречко, М. Кастельса, Ю. Габермаса, Р. Дарендорфа, Ф. Фукуями та ін.

Незважаючи на значну кількість наукових доробок, присвячених тим чи іншим аспектам зазначеної проблеми, процеси трансформації європейської ідентичності як чинника євроінтеграції залишаються недостатньо дослідженими, що зумовлює необхідність подальших зусиль у цьому напрямі.

Метою статті є спроба осмислення проблем і можливих основ формування європейської інтеграції поза культурним контекстом.

Питання щодо європейської ідентичності є одним з головних у політичному дискурсі Європейського Союзу. Незважаючи на цей факт, спроба з'ясувати, який саме сенс вкладається у відповідне поняття та віднайти основи європейської ідентичності неочікувано наштовхнулася на значні перешкоди. Термін “європейська ідентичність” використовується в такій кількості різних контекстів, що в результаті значення цього поняття стає настільки розмитим, що майже повністю втрачає будь-яку аналітичну точність.

Концепції європейської ідентичності, що активно розроблялися з моменту проголошення “Декларації європейської ідентичності” в 1973 р., вибудовуються головним чином навколо “ми-почуття”, яке повинні розділяти усі, хто ідентифікує себе як європейця. При цьому методологічно в основу поняття європейської ідентичності від початку було покладене невирішене запитання: хто такі “ми”? Це фактично означає, що подальший дискурс щодо європейської ідентичності базується на уявленні про певну “ідеальну спільноту”, якої можливо взагалі не існує на онтологічному рівні реальності.

З іншого боку, ідентичності за типом “ми-європейці” можна надати й іншу інтерпретацію – як спільноті, що покладає в основу свого існування європейські цінності: свободу особистості, ліберальну економіку, демократичні норми права, етнокультуралізм. Однак у такому випадку кордони Європи значно розширяться, оскільки відповідні цінності є сьогодні не лише європейськими.

Історично виникнення європейської ідентичності як інструменту інтеграції часто пов’язують зі спробами захистити Європу від її минулого. Так, Хуан Дельдаго-Морейра, іспанський науковець і політик зокрема зазначає: “Яке минуле опиниться на п’єдесталі? Що є справжньою стратегією Європейського Союзу? Правильна відповідь – захист від війни та геноциду. Європейська свідомість настільки занепокоєна цими подіями, що будь-які форми расизму й націоналізму викликають панічний страх. Однак це також означає, що расизм і геноцид були винайдені в Європі ХХ століття” [5].

Головна невизначеність поняття європейської ідентичності полягає в самій ідеї “Європи”. У феномені “Європа” немає чітких просторових і часових характеристик. Якщо відповідний конструкт раніше співпадав з територіальними межами західного християнства, то в наш час поняття “Європа” стало значно ширшим.

Спроба відповісти на запитання, що являє собою сучасна Європа з точки зору культури також не дає задовільних результатів. Наразі, все більш очевидною стає трансформація концепцій європейської ідентичності, в яких дискурс культурної єдності Європи поступається місцем дискурсу, пов’язаному з реальними “викликами-відповідями”, що постають перед сучасним європейським суспільством. Культурна єдність Європи – дещо фантазматичний концепт, оскільки немає нічого більш розрізненого з точки зору культурного різноманіття. Навіть ідея християнства не може більше слугувати основним мірилом європейської ідентичності, оскільки ЄС все менше розглядається як “християнський клуб”.

Дійсно, такі етнокультурні фактори, як мова, релігія, національності, що представлені сьогодні в європейському просторі, занадто багатоманітні, щоб стати відправною точкою в конструюванні європейської ідентичності. Скоріш навпаки, етнокультурний фактор у ЄС виконує функцію ослаблення єдності, посилюючи в дихотомії *United Europe/ Europe of nations* (англ. Єдина Європа/ Європа Націй) національні ідентичності країн – членів ЄС.

Однак чи можливо взагалі конструювати ідентичність поза контекстом культурних основ, особливо таких, як мова та релігія? Мова є одним із головних

сміслоутворюючих елементів ідентичності, оскільки саме через неї відбувається усвідомлення себе як частини певної групи та підтримка зв'язку зі світом.

Наразі саме мовне питання видається нерозв'язною проблемою “європейської ідентичності”. У дискурсі щодо європейської ідентичності часто наголошується, що мову неможливо використати як спільний знаменник з метою створення єдиного почуття європейської ідентичності, але англійська мова цілком може бути використана як робоча. Однак, на думку багатьох дослідників, саме цей момент установлює примат англосаксонської культурної традиції в ЄС, що суперечить положенню щодо самобутності держав у межах ЄС, визначеному в Договорі про Європейський Союз (Маастрихтський договір 1992 р.).

Політичний дискурс європейської ідентичності на протигагу культурному пропонує інше рівняння, що описує конструювання європейської ідентичності. “Політична ідентичність краще пов'язує між собою людей, що населяють країни ЄС. Хоча європейські культури дійсно різноманітні, їх єдність в Європейському Союзі визначає європейську культурну концепцію” [6]. Це дозволяє підтримувати національні та регіональні традиції, оскільки надає можливість комбінувати культурні розбіжності на загальних підставах. Проте політична інтеграція ЄС ускладнюється тим фактом, що політичний дизайн держав-учасниць різноманітний: від президентських та парламентських республік до конституційних монархій, що розрізняються за своїми партійними системами та моделями організації влади. Зібрати їх в єдине ціле видається досить утопічним завданням, оскільки вимагає інституціональних змін усередині кожного учасника союзу.

Протягом тривалого часу дискурс щодо європейської ідентичності будувався також навколо ідеї поступальної інтеграції, завдяки якій громадяни ЄС повинні відчувати себе учасниками єдиного консорціуму. Оптимістичний сценарій такого перебігу подій передбачав, що жителі ЄС поступово почнуть бачити в союзі гаранта, що забезпечує неможливість вороття в минуле, у реальність, з якої вийшли численні члени ЄС, головним чином східні європейці. Отже, приналежність до ЄС стане чимось належним в очах кожного мешканця Європи. Особливо помітним цей процес був у Польщі. Як і решта країн Центральної Європи, Польща втілювала ідею своєї європейськості у протистоянні з комунізмом як боротьбу за повернення в Європу”. Європеїзація польської ідентичності відбувалася з використанням у сучасній політиці Польщі політичної історії та історичної пам'яті. Загалом можна стверджувати, що європейська ідентичність як у Польщі, так і в країнах Балтії формувалася в антиросійському дискурсі.

Логічно постає запитання, як у такому разі бути країнам, різні частини яких мають різну політичну історію? Як чинити, коли частина країни ідентифікує себе з європейським, а інша частина – з радянським минулим? Саме так, оскільки, на нашу думку, сьогоднішні проросійські настрої певних верств українського суспільства пояснюються саме ностальгією за СРСР. При цьому варто наголосити, що механізм формування європейської ідентичності українців аналогічний – це боротьба за “повернення” в Європу, тобто також ідентичність спрямована в минуле.

Отже, з філософської точки зору, можна наважитись на висновок, що в обох випадках йдеться про індустріальну або модерну ідентичність. Саме ранньоіндустріальна ментальність задає відповідний нерозривний зв'язок з історичною пам'яттю, відродженням минулого, що загрожує їй розчиненням в історичній меморіальності, яка в нашому випадку доходить до часів Київської Русі. У цьому зв'язку доречно процитувати відомого соціолога М. Горшкова, який зазначив: “Яким би неприродним з точки зору національної гордості це не видавалося, однак найвеличніші досягнення російської науки та технологічного розвитку продовжують допоки мирно співіснують в Росії з тим, що основна частина працездатного населення країни живе ще в ранньоіндустріальну епоху з усіма відповідними наслідками щодо їхнього світогляду. І порівнювати їхнє бачення світу в конкретно історичному плані було б правильним не з їхніми ровесниками в розвинутих країнах, а, як мінімум, з їхніми дідусями” [2].

Відтак, основна проблема формування як європейської, так і української національної ідентичності полягає у принциповій неможливості використання концепту модерної ідентичності в сучасних процесах державотворення. Так, видатний німецький філософ Ю. Габермас, інтелектуальний архітектор європейської ідентичності, зазначав: “... наше завдання полягає не лише в тому, щоб переконатися в спільному походженні з часів європейського Середньовіччя, а й у тому, щоб розвинути нові політичні амбіції, які б відповідали ролі Європи у світі XXI століття” [1] (цитата в авторській редакції, в оригінальному перекладі – “розвинути нову політичну самовпевненість” (*прим. авт.*)).

Сучасний глобалізований світ живе за законами постіндустріального (постмодерного) суспільства. А постмодерна ідентичність уже тому пост-сучасна, оскільки спрямована в майбутнє і живе образами майбутнього. Найбільш перспективною в цьому плані видається описана М. Кастельсом так звана “проектна ідентичність” (*project identity*), яка створює основи для формування громадянського суспільства та реалізації політики культурного плюралізму особливо в молодіжному середовищі. Так, опитування, проведене декілька років тому серед громадян Великобританії, Франції, Німеччини та Італії у віці від 21 до 35 років (тобто серед представників покоління, що зростало в умовах об'єднаної Європи) продемонструвало, що європейська молодь значно більше, ніж населення Європи в цілому, відчуває себе європейцями. Майже третина молодих людей вважала себе скоріше європейцем, ніж громадянином своєї країни.

Література:

1. Габермас Ю. Громадянство і національна ідентичність / Ю. Габермас // Умови громадянства : зб. ст. ; за ред. Варга ван Стінбергена. – К., 2005. – С. 49–70.
2. Горшков М. К. Российский менталитет в социологическом измерении / М. К. Горшков // Социс. – 2008. – № 6. – С. 105.
3. Дюркгейм Э. О разделении общественного труда / Э. Дюркгейм ; пер. А. Б. Гофман. – М. : Канон, 1996. – 432 с.

4. Саїд Е. В. Орієнталізм / Е. В. Саїд ; пер. з англ. В. Шовкун. – К. : Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2001. – 512 с.

5. Delgado-Moreira J. M. Cultural Citizenship and the Creation of European Identity [Електронний ресурс] / J. M. Delgado-Moreira // Electronic Journal of Sociology. – 1997. – Режим доступу : <http://www.sociology.org>.

6. Pichler F. European Identity : Conceptual Approaches [Електронний ресурс] / F. Pichler, 2008. – Режим доступу : <http://www.cinefogo.cuni.cz>.

Надійшла до редколегії 12.09.2014 р.

УДК 351

Н. В. ГРИГОРЕНКО

СОЦІАЛЬНО-ЕКОНОМІЧНИЙ ЗАХИСТ НАСЕЛЕННЯ ПІД ЧАС НАДЗВИЧАЙНИХ СИТУАЦІЙ

Розглянуто чинники, що впливають на функціонування системи цивільного захисту та на соціально-економічний захист населення, надано принципи функціонування такої системи та критерії соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій.

Ключові слова: соціально-економічний захист, надзвичайна ситуація, цивільний захист.

Factors that affect functioning of the civil protection system and the socio-economic protection of population in general are analyzed; the principles of such system functioning and the criteria of social and economic protection of population in emergency situations are given.

Key words: social and economic protection, emergency, civil protection.

Неоднаковість визначення таких понять, як катастрофа, стихійне лихо, екстремальна ситуація, надзвичайна ситуація відбивається на ступені і характері впливу їх на суспільство, різні організаційні структури, соціальні спільноти і групи. У свою чергу це визначає загальну систему, конкретну специфіку, форми і види соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій. Саме надзвичайна ситуація є найбільш соціально значущою, бо вона зумовлює виникнення безлічі соціальних фактів, які можуть бути зафіксовані на різних рівнях соціальної структури суспільства.

Дослідження щодо соціально-економічного аспекту надзвичайних ситуацій викладено в роботах таких учених, як В. Акімов, В. Арнольд, Ю. Воробйов, Б. Порфір'єв, А. Пригожин.

Мета статті – проаналізувати вплив надзвичайних ситуацій на соціальну сферу та організацію соціально-економічного захисту населення.

Надзвичайна ситуація умовно складається з чотирьох взаємопов'язаних між собою елементів, кожен з яких включає чинники, що визначають виникнення наступного елемента. При цьому від таких елементів також буде залежати характер функціонування системи цивільного захисту населення. Це – негативний фактор (подія, дія); надзвичайні (екстремальні) умови; негативні наслідки; негативні обставини.

Під негативним фактором у широкому сенсі розуміється подія космічного, природного, антропогенного походження, що полягає у впливі, при появі якого може відбутися різке відхилення від норми процесів або явищ, що протікають, та які можуть мати негативний вплив на життєдіяльність людини, функціонування економіки, соціальну сферу та природне середовище.

У вужчому розумінні до негативного фактору можна віднести аварію, стихійне лихо, небезпечне біолого-епідеміологічне явище, екологічне лихо, негативні соціальні процеси в суспільстві.

У науковій літературі існує багато визначень зазначених вище негативних факторів [1]. Але вони не враховують усього різноманіття соціальних наслідків, які можуть виникнути в тій чи іншій соціальній системі.

Аварія може викликати негативні зміни у функціонуванні виробничих колективів та інших соціальних груп, в їх статусно-рольовій і статево-віковій структурі у зв'язку з можливою загибеллю членів цих груп. Стихійне лихо призводить до негативних наслідків у соціально-економічній діяльності соціально-територіальних спільнот, призводить до численних людських жертв, значних матеріальних збитків, негативних змін у соціальній структурі та інших тяжких наслідків. Небезпечне біолого-епідеміологічне явище (наприклад, епідемія) може негативно впливати як на цілі держави, так і на окремі поселенські утворення (село, місто). Такий тип негативних факторів відрізняється від усіх інших відсутністю прямих вражаючих факторів, що здатні миттєво призвести до великих матеріальних втрат (руйнування будівель, споруд, знищення майна) і одночасно може призвести до масової загибелі людей. Це необхідно враховувати при організації соціально-економічного захисту населення та для правильного розподілу необхідних ресурсів у відповідних сферах соціально-економічної діяльності.

Екологічне лихо дуже сильно впливає на міграційні процеси і пов'язану з цим статево-вікову структуру регіону, де виникло таке лихо. Це також повинно бути відображено в організації соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій.

Негативні соціальні процеси в суспільстві, що представляють собою умови та зміни в різних сферах суспільної діяльності (політичної, економічної, освітньої, військової, міжнаціональної тощо), також є фактором, що підштовхує різні соціальні групи, організації, громадські рухи до масових протестів, безладів, збройних конфліктів, терористичних актів.

Отже, негативний фактор складається з багатьох компонентів різних процесів та явищ, що мають неоднозначну природу і призводять до одного – сильного відхилення від норми життєдіяльності конкретного індивіда, соціальних груп, і в цілому функціонування соціально-економічних і соціотехнічних систем. У майбутньому негативний фактор призводить до формування надзвичайних (екстремальних) умов [1].

На наш погляд, надзвичайні умови – характерні риси загальних обставин, що склалися у відповідній зоні (на об'єкті, території, в регіоні) у результаті впливу негативного фактора та інших, одночасно з ним діючих факторів, що ускладнюють або стабілізують ситуацію, до яких можна віднести сформовану статеву-вікову та професійно-посадову структури, рівень і якість життя населення, що проживає на цій території [6]. Згодом на території формуються певні обставини, що можуть характеризуватись соціальною напруженістю [10].

Існує декілька рівнів обставин: надскладні, що не мають аналогів обставини; складні; прийнятні.

Слід зазначити, що людина або група людей, наприклад сім'я, що опинилася в зоні дії надзвичайної ситуації, наприклад повені або землетруси, в одну мить може позбутися даху над головою, накопичених матеріальних цінностей, роботи і перейти в категорію малозабезпечених людей, які опинилися у важкій життєвій ситуації.

У результаті аналізу було виділено характеристики оцінки обставин, які необхідно враховувати при організації соціально-економічного захисту людей, що постраждали від надзвичайних ситуацій [8]. Це географічні характеристики, часові, соціально-економічні, соціально-психологічні, соціально-політичні, демографічні, організаційно-управлінські, екологічні, специфічні характеристики.

У науковій літературі існує визначення надзвичайної ситуації, надане американськими дослідниками, які вважають, що аварії, небезпечні природні явища (негативні фактори) перетворюються на надзвичайні ситуації в тому випадку, якщо викликані ними негативні події та наслідки загрожують існуванню соціальної структури суспільства [12]. Ми вважаємо, що деякі негативні фактори перетворюються на надзвичайні ситуації досить великих масштабів тоді, коли викликані ними події та умови загрожують сформованим соціокультурним нормам, існуванню соціальної структури, традицій, усталеним соціальним зв'язкам, призводять до тривалої соціально-психологічної напруженості і конфліктів. Причому оцінка параметрів надзвичайної ситуації та строки її оголошення на тій чи іншій території та прийняття у зв'язку з цим необхідних захисних заходів практично цілком залежить від сформованої правової основи, що регулює цю сферу відносин, а також від тих чи інших соціальних груп, усталених у них норм, формальних і неформальних зв'язків, цільових установок, що задіяні для вирішення проблем у сфері надзвичайних ситуацій.

Форми і види соціально-економічного захисту людей, що постраждали під час надзвичайних ситуацій, повинні бути диференційовані залежно від типології надзвичайних ситуацій. Виходячи з цього, нами проаналізовано, де розглядається

їх типологія, а також додані і розширені підстави, на основі яких типологія надзвичайних ситуацій стає більш повною [3]. Таку типологію можна побудувати на таких підставах: природа виникнення, масштаби поширення, сутність і характер базових явищ, швидкість поширення, характер небезпеки, ступінь тривалості, характер вражаючих факторів, основні причини виникнення, характер впливу на об'єкти, критерії ризику, рівень керованості, можливість запобігання тощо.

Зазначимо, що наведена вище система елементів, з яких формується надзвичайна ситуація, може розвиватися за катастрофічним сценарієм [4; 5].

У науковій літературі існує низка визначень катастроф. На думку В. Арнольда, катастрофа являє собою стрибкоподібну зміну, що виникає у вигляді раптової відповіді системи на плавну зміну зовнішніх умов [2].

Нами виділено низку періодів і стадій, за яким розвивається катастрофічний процес у соціально-економічній системі. Це – період до катастрофи; період кризового стрибка; слабкокерований період; період після катастрофи.

У період до катастрофи система починає відчувати знижену адаптивність до внутрішніх і зовнішніх змін, ослаблення ефективності виконуваних нею функцій, нестійкість, нестабільність. Слідом за цим настає другий етап катастрофічних змін, найчастіше стрибкоподібне наростання кризових процесів. Зрештою настає третій етап – різке падіння керованості системи. Утрачена керованість викликає лавиноподібну хвилю масових стихійних дій, які виражаються головним чином у формі руйнівної поведінки неорганізованих спільнот типу натовпу, а також найчастіше протизаконних акцій альтернативних владі рухів і структур. Унаслідок цього в соціальній системі, що опинилася в катастрофічній ситуації, стає все більш реальною невідповідність наявних ресурсів (матеріальних, людських, організаційних, владних) цілям і завданням виходу з екстремальних обставин, унаслідок чого система або основні її соціальні структури та інститути починають руйнуватись. Потім амплітуда тотальних або часткових руйнувань економічного, соціального, політичного, духовного характеру поступово зростає і екстремальні деструктивні зміни, соціальна дезінтеграція, викликані ними громадські лиха переходять у так званий період після катастрофи.

Отже, надзвичайна ситуація є синтетичним поняттям, що включає в себе безліч різноманітних елементів (негативний фактор, умови, наслідки, обставини, збиток тощо), які у свою чергу також поділяються на частини. Більш того, надзвичайні ситуації нерозривно пов'язані із соціальною системою, тому що по суті прийняття та оголошення ситуацій як надзвичайних залежить не тільки від їх класифікації та критеріїв, але і від специфіки функціонування уповноважених у цій сфері соціальних груп, соціальних норм і традицій, що діють у них [7]. Соціальна сутність надзвичайних ситуацій полягає в тому, що під час них формуються стійкі очікування постраждалих людей по відношенню до соціальних груп, які вирішують завдання в галузі попередження та ліквідації надзвичайних ситуацій. У свою чергу ці групи певною мірою організують власну поведінку відповідно до очікувань населення, що постраждало.

Негативні фактори, під впливом яких може виникнути надзвичайна ситуація, впливають на соціальну структуру суспільства неоднаково, і це необхідно враховувати при організації заходів соціально-економічного захисту населення, що постраждало. Соціально-економічний захист знаходиться в неоднозначній залежності між такими явищами, як катастрофа, стихійне лихо, надзвичайна ситуація, екстремальна ситуація, аварія. Можна сказати, наприклад, що стихійне лихо викликає катастрофу, яка впливає на масштаби надзвичайної ситуації, що відображається в соціальній системі та в результаті позначається на комплексі та характері проведення заходів щодо соціально-економічного захисту населення. Найбільш сильний зв'язок соціально-економічного захисту населення серед названих понять спостерігається саме з надзвичайними ситуаціями, оскільки найчастіше по відношенню до даного поняття розробляються нормативно-правові акти, що регулюють відносини і у сфері соціального захисту населення.

Взагалі, соціально-економічний захист населення являє собою систему заходів, що здійснюються суспільством і його різними структурами щодо забезпечення гарантованих мінімально встановлених умов життя і підтримання життєзабезпечення. Це комплекс заходів у сфері грошового і натурального обігу, послуг і пільг, спрямованих на соціальну підтримку нужденних громадян [11].

На думку П. Тарасова, сутність соціального захисту полягає в забезпеченні стабільних умов трудової діяльності, особистого і колективного споживання, що відповідають критеріям розвиненого цивілізованого рівня, матеріального добробуту і всебічного розвитку людини [8]. Забезпечення стабільних умов трудової діяльності спочатку має передбачати функціонування комплексу заходів з мінімізації та пом'якшення впливу негативних факторів природного, техногенного і соціального середовища, в тому числі і надзвичайних ситуацій. Тільки тоді, коли даний комплекс заходів, що включає також соціально-економічний захист, буде достатньо організованим і ефективним, можна буде говорити про стабільні умови трудової діяльності, особистого і колективного споживання.

Система соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій повинна дотримуватися таких принципів, як адресність заходів, моніторинг соціальних процесів і явищ, зворотній зв'язок між заходами щодо захисту людей і конкретним ефектом від них, диференційований підхід при визначенні розмірів і видів соціальної допомоги, комплексність соціальної допомоги, що робить можливим надання декількох видів допомоги, доступність і спадкоємність форм і видів соціального захисту.

На думку багатьох авторів, для підвищення стабільності держави та рівня життя населення, соціально-економічний захист населення повинен містити низку таких напрямків: забезпечення гарантії зайнятості; виплата допомоги непрацездатним особам, інвалідам та іншим соціально вразливим групам населення; забезпечення нормального рівня життя населення на основі доходу від трудової діяльності або виплачуваної допомоги; гарантії мінімального рівнодоступного забезпечення житлом, послугами охорони здоров'я та культури, отримання освіти, необхідної для формування сучасної кваліфікованої робочої сили [8; 9].

На наш погляд, необхідно додати ще низку таких напрямків, як: забезпечення нормального рівня життя населення під час надзвичайних ситуацій; забезпечення соціально-психологічної стабільності населення в таких ситуаціях.

Під соціально-психологічною стабільністю розуміється відсутність соціальних конфліктів як горизонтальних, так і вертикальних, стійкість соціальних зв'язків і відносин, соціальних норм і традицій, відсутність панічних настроїв і стресів серед потерпілого населення.

Залежно від масштабів надзвичайної ситуації до об'єктів соціально-економічного захисту можуть відноситись: все потерпіле населення, що передбачає забезпечення безпеки життя людей, відновлення втрачених засобів життєзабезпечення, збереження і зміцнення здоров'я, нормального психічного клімату і соціальних відносин; окремі групи і верстви населення; соціально вразливі групи населення (багатодітні сім'ї, інваліди, діти-сироти, малозабезпечені люди).

До основних критеріїв забезпечення соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій повинні відноситись: втрата майна; часткове або повне руйнування житла; часткова або повна втрата здоров'я; загибель або втрата здоров'я членів сім'ї; втрата роботи; втрата працездатності; високий ризик виникнення нової надзвичайної ситуації.

На нашу думку, соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій може виступати у двох основних формах – обмеженій і абсолютній.

Обмежений соціальний захист – це забезпечення постраждалих людей гарантованим мінімальним рівнем життя, захист від важких фізичних позбавлень за рахунок системи соціально-економічного захисту на певний термін. Іншими словами обмежений захист – це певний мінімум в їжі, житлі й одязі, що є достатнім для підтримки здоров'я і працездатності.

Абсолютний соціально-економічний захист являє собою забезпечення державою гарантованого відносного добробуту певної категорії громадян. До цієї категорії повинні відноситись ті громадяни, які виконували особливі функції на території надзвичайної ситуації з великим ризиком для власного здоров'я і життя на користь більшості людей.

Соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій, залежно від їхніх масштабів і наслідків повинні здійснювати певні установи, що відносяться до певних форм власності. Ці установи повинні здійснювати державну соціальну допомогу (якщо установа державна) та/або соціальне обслуговування населення, що постраждало від надзвичайних ситуацій. Державна соціальна допомога повинна бути організована таким чином, щоб кошти надавались постраждалим громадянам не залежно від того, є вони неможливими чи ні. Більш того, така допомога повинна диференціюватись залежно від того, в якій мірі завдано збитків надзвичайною ситуацією тим чи іншим громадянам, і яке їх економічне становище. Допомога повинна надаватись з метою підтримки мінімально прийнятнього рівня життя постраждалих у надзвичайних ситуаціях громадян, адресного і раціонального використання бюджетних коштів, а також поділяться на такі види: соціальна допомога, субсидія, компенсація, дотація, пільги.

Соціальна допомога – безоплатне надання громадянам певної грошової суми за рахунок коштів відповідних бюджетів бюджетної системи.

Субсидія – оплата наданих громадянам матеріальних благ чи послуг.

Компенсація – відшкодування громадянам зроблених ними витрат, установлених законодавством.

Соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій повинен бути декількох типів, наприклад, натуральна допомога, грошова допомога, допомога у вигляді пільг і послуг, кожен з яких поділяється на види. Це може бути соціальна допомога, цільові одночасні виплати, разові компенсації, субсидії на будівництво житла, надання предметів першої необхідності, продуктів, лікарських препаратів, палива, соціально-психологічна реабілітація постраждалих тощо.

Таким чином, соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій являє собою комплекс заходів, що здійснюється системою спеціалізованих у цій сфері організацій різних форм власності, а також фізичними особами та спрямований на реалізацію законодавчо закріплених прав, здійснення всіх типів і видів соціально-економічної допомоги для підтримки прийнятного рівня життя та соціально-психологічної стабільності громадян, що постраждали в таких ситуаціях.

Отже, в результаті дослідження виявлено, що надзвичайна ситуація залежно від своїх масштабів певною мірою змінює функціонування соціальних груп, впливає на систему соціальних очікувань, цільові установки, норми і правила поведінки, систему соціального контролю. І звичайно, все це накладає певний відбиток на можливість застосування тих чи інших видів соціально-економічного захисту населення в таких умовах.

Також виявлено, що негативні чинники, що обумовлюють виникнення надзвичайної ситуації вже до оголошення компетентними органами ситуації надзвичайною, обумовлюють на тому чи іншому рівні соціальної структури негативні зміни. Причому характер змін може бути різним залежно від конкретного виду надзвичайного фактора.

Система соціально-економічного захисту в умовах надзвичайних ситуацій повинна ґрунтуватись на низці принципів, підрозділятися на різні форми, види і типи як загального, так і специфічного характеру, а також мати певне різноманіття необхідних ресурсів. Наприклад, до специфічних форм соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій нами віднесено надання безоплатних субсидій на будівництво втраченого житла в результаті впливу стихійних лих, безкоштовне або пільгове надання будівельних матеріалів, страхування від ризиків виникнення надзвичайних ситуацій, екстрену психологічну допомогу. Також треба відзначити, що соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій значно залежить від типів надзвичайних ситуацій.

Розглянувши загальну систему соціально-економічного захисту населення під час надзвичайних ситуацій, доцільним буде в подальших дослідженнях проаналізувати соціально-економічні наслідки таких ситуацій.

Література:

1. *Акимов В. А.* Природные и техногенные чрезвычайные ситуации: опасности, угрозы, риски / В. А. Акимов, В. Д. Новиков, Н. Н. Радаев. – М. : Деловой экспресс, 2001. – С. 177.
2. *Арнольд В. И.* Теория катастроф / В. И. Арнольд. – М. : Наука, 1990. – С. 128.
3. *Воробьев Ю. Л.* Предупреждение и ликвидация чрезвычайных ситуаций / Ю. Л. Воробьев. – М. : КРУК, 2002. – С. 33.
4. *Касти Д.* Большие системы: связность, сложность и катастрофы / Д. Касти. – М. : Наука, 1982. – 216 с.
5. *Порфирьев Б. Н.* Организация управления в чрезвычайных ситуациях / Б. Н. Порфирьев. – М. : Знание, 1989. – 202 с.
6. *Радаев В. В.* Экономическая социология / В. В. Радаев. – М. : Аспект Пресс, 2000. – С. 223.
7. *Смирнова Е. А.* Социальная норма и возможности ее измерения / Е. А. Смирнова, В. Ф. Курлов, М. Д. Матюшкина // Социс. – 1999. – № 1. – С. 97.
8. *Тарасов П. С.* Социальная защита населения: теория и опыт / П. С. Тарасов. – Саратов : СГСЭУ, 1999. – С. 14.
9. *Убайдулаева Р.* Сильная социальная политика и развитие системы социальных гарантий / Р. Убайдулаева // Общество и экономика. – 1998. – № 3. – С. 132.
10. *Чорнобой П. Д.* Социальная напряженность: опыт измерения / П. Д. Чорнобой // Социс. – 1992. – № 7. – С. 94.
11. *Яковлев И. П.* Социология / И. П. Яковлев. – СПб. : Знание, 2000. – С. 131.
12. *Fritz C. E.* Disaster, Contemporary Social Problems / C. E. Fritz. – Washington, 1961.

Надійшла до редколегії 15.09.2014 р.

УДК 35.071

Т. В. ЗАБЕЙВОРОТА

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД УПРОВАДЖЕННЯ
АДМІНІСТРАТИВНО-ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ РЕФОРМИ
В УМОВАХ ПРОВЕДЕННЯ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ ВЛАДИ**

Розглянуто зарубіжний досвід адміністративно-територіальних реформ в умовах проведення децентралізації з метою ефективнішого впровадження реформ. Наведено методи вдосконалення територіальної організації держави, виявлено їх основні переваги та недоліки.

Ключові слова: децентралізація, територіальна реформа, зарубіжний досвід.

The article discusses the foreign experience of regional reforms in terms of decentralization for the purpose of effective implementation of reforms. The methods of improving the territorial organization of the state, found their main advantages and disadvantages.

Key words: decentralization, regional reform, foreign experience.

Загально визнаним є той факт, що без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації в ній неможливо. Процес децентралізації влади майже в усіх Європейських країнах супроводжувався територіальною реформою, яка зводилася до укрупнення територіальних одиниць.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми, показав, що такі науковці, як В. Авер'янов, В. Алексєєв, І. Коліушко, П. Кондик, В. Куйбіда, М. Лахижа, Н. Нижник, Л. Пашко, Л. Прокопенко, С. Сєрьогін, Ю. Сурмін, В. Тимошук, В. Яцок та інші присвятили різним аспектам адміністративно-територіальної реформи багато уваги.

Мета дослідження – дослідити зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади, який буде корисним для України та допоможе уникнути власних помилок під час здійснення адміністративно-територіальної реформи.

Дослідники зазначають, що досвід укрупнення муніципальних одиниць має як позитивні, так і негативні наслідки. По-перше, не можна до всього масиву поселень застосовувати єдиний кількісний критерій (наприклад, наперед визначену кількість населення). По-друге, якщо ініціатива злиття муніципалітетів у нову адміністративну одиницю здійснювалася згори, командно-адміністративним шляхом (як у Франції), то реформа, як правило, виявлялася невдалою і не давала очікуваного результату. Успіх досягався за умови добровільного об'єднання суб'єктів місцевої влади (навіть якщо ініціатива все ж таки належала державі), використання досвіду муніципальної кооперації, моніторингу суспільної думки, з метою виявлення уподобань та історичних, культурних, господарських зв'язків населення. При цьому враховувалися національно-державні традиції, родинні зв'язки та інші параметри. Первинною ланкою в більшості випадків були сільські та міські комуни, що мали різні назви. Так, у Данії вони зветься муніципалітетами, у Франції – комунами. Тобто, йдеться про те, що небажано змінювати навіть назви об'єднань, щоб не порушити звичні стереотипи свідомості пересічних громадян [1; 4].

Слід зазначити, що у Франції кількість департаментів і комун не зменшується, а скоріше має тенденцію до зростання. У Франції за наявності 36 682 базових комун 32 тис. (90 %) мають менше 2 тис. жителів, а 898 – менше 50 осіб. Великі розбіжності в чисельності населення і ресурсному забезпеченні комун породжують проблеми диспропорцій рівня життя в комунах. Водночас питання укрупнення комун постійно виникає у французьких політичних колах і особливого загострення набуває в періоди кризового стану економічного розвитку країни.

Уряд Франції намагався розпочати примусову територіальну реформу, спрямовану на злиття комун (муніципалітетів), створених ще сотні років тому. Ідея примусового злиття, що була відкинута населенням, трансформувалася у співробітництво територіальних громад.

Для подолання проблеми фінансового забезпечення і здійснення функцій органів самоврядування застосовується два підходи: 1) співробітництво комун для вирішення певних спільних проблем; 2) злиття кількох дрібних комун в одну більш потужну і фінансово спроможну для вирішення питань функціонування всіх служб місцевого самоврядування.

У першому випадку комуні залишаються юридичними особами і через договори визначають принципи і порядок спільної діяльності. Найбільш розповсюдженим співробітництвом комун є утворення спеціальних організацій, засновниками яких є комуні і які створюються для вирішення певних спільних для засновників проблем. Такі організації (синдикати) мають статус юридичної особи і наділяються певною компетенцією за рахунок комун-засновників. Крім синдикатів існують і інші види міжкомунального співробітництва, такі як дістрикти та міські об'єднання. Створення таких об'єднань може бути як добровільним, так і примусовим. За умов добровільності об'єднання оформляється постановою префекта чи указом президента. За відсутності згоди комун, але у випадку крайньої необхідності таке об'єднання може бути утворено законом. Процес об'єднання дрібних комун у більш крупні проходить ще повільніше ніж процес створення синдикатів чи інших об'єднань. Об'єднання можливе лише за умов повної згоди муніципальних рад чи за результатами місцевого референдуму [6].

Досить широким є діапазон розбіжностей між мінімальною та максимальною кількістю громадян у нових об'єднаннях у межах однієї держави. Так, урахувавши комплексний критерій, у низці країн створювалися невеликі територіальні об'єднання на засадах самоврядування з наданням їм статусу муніципалітетів. Скажімо, в Іспанії нараховується 3670 місцевих общин, розмір яких є меншим за середній розмір типової для країни комуні. Ініціатива їхнього створення належить населенню або муніципалітетам, думка яких у будь-якому випадку береться до уваги [1].

Для визначення нових кордонів муніципальних новоутворень бралися різні критерії, але всі вони мали комплексний, кількісно-якісний характер. Так, у Швеції муніципалітети, що співробітничали між собою, об'єднувалися навколо міст, беручи до уваги ступінь освоєння територій між населеними пунктами. У Данії для визначення муніципальних кордонів було проведено спеціальне дослідження, що виявило зони, які природно склалися в різних сферах діяльності та спілкування. Таким чином, було виявлено 44 торговельні зони, 123 центри тяжіння в кооперації ресурсів праці тощо. Ураховувалося багато показників, навіть такий, як продажі доставки пошти і періодики додому. У результаті було підготовлено карту взаємозв'язків і взаємозалежностей окремих територій. Також було проведено детальний аналіз "ефекту масштабу" з метою оптимізації надання населенню

різних типів соціальних послуг. На основі оброблення зібраної інформації було змінено законодавство, внесено пропозиції щодо створення округів, що було обговорено в муніципалітетах і затверджено центральною владою тільки після узгодження рішень з тими, кому належало об'єднатися.

Напередодні проведення адміністративної реформи у Франції прем'єр-міністр країни Жан-П'єр Раффарен вимагав, щоб кожний міністр один тиждень на місяць проводив у поїздах по провінціях і сам дотримувався цього правила. У ході таких вояжів прем'єр-міністр прагнув до тонкощів вникнути в те, чим живуть і займаються французи на місцях, а також не скупився на поради. Хоча “живе спілкування” давало незначний ефект, у той час як рішення багатьох стратегічних для країни питань гальмувалося, експерти назвали здійснені заходи “найважливішою французькою адміністративною реформою з часів Наполеона”.

Наразі в Україні можна спостерігати зворотній процес. З 480 існуючих районів передбачається залишити 120. Обґрунтування цієї кількості не оприлюднене, розрахунок відбувався лише виходячи з Польського досвіду. У Польщі повіти та воєводства практично не відрізняються за розмірами від українських районів та областей. Але, якщо в Україні на одну сільську раду припадає 49 квадратних кілометрів території і 1,4 тис. населення, то в Польщі – відповідно 110 і 10,4. Та попри позитивні результати децентралізації в Польщі одним з пунктів критики стало неврахування різниці між сільськими та міськими гмінами і різними повітами, зокрема, різної кількості ресурсів, якими можуть розпоряджатися ці самоврядні одиниці.

Для більшості слабко розвинутих регіонів Польщі (які знаходяться насамперед на сході країни) децентралізація означала зріст розриву відносно найбільш успішних польських регіонів та країни в цілому. Звичайно сам факт децентралізації не означав безпосереднього скорочення економічного потенціалу бідніших регіонів, але через менш ефективні інститути, кадровий та компетенційний капітал, а також ефекту міграцію добре освічених людей міськими центрами з кращою можливістю працевлаштування та розвитку, децентралізація неодноразово викликала стагнацію. Регіони, які опинилися без допомоги держави (фінансовий механізм вирівнювання виявився менш ефективним, ніж очікувалося), після проведення адміністративної реформи почали розвиватися гірше.

У Фінляндії 20 років тому було здійснено спробу значно зменшити чисельність муніципалітетів рішенням “згори”. Зрештою, у результаті політичних дебатів переміг принцип добровільності. Разом з тим держава заохочує об'єднання муніципалітетів шляхом надання додаткових субсидій. При цьому розмір дотації був диференційований – він збільшувався у таких випадках: 1) об'єднання комун з чисельністю населення більше 20 тис.; 2) збільшення числа комун, що об'єднувалися; 3) здійснення об'єднання в перші роки реалізації реформи. Тобто адміністративно-територіальна реформа у Фінляндії відбувається не адміністративно-командним шляхом, а завдяки економічному стимулюванню

добровільних рішень суб'єктів місцевого самоврядування щодо доцільності такого об'єднання [2].

Закон Італійської Республіки про устрій місцевих автономій, що був прийнятий у 1990 р., спрямований на оптимізацію розмірів адміністративно-територіальних одиниць, ліквідацію малочисельних ланок, які не володіли достатніми фінансовими ресурсами для вирішення нагальних проблем. Нові комуни, згідно зі вказаним Законом, можуть створюватися в Італії за наявності не менше 10 тис. жителів, провінції – не менше 200 тис. жителів. Законом було передбачено і фінансові стимули для об'єднання й подальшого злиття комун із населенням чисельністю менше 5 тисяч жителів, або для їх приєднання до більших комун [1]. Подібний досвід застосовувався і в Естонії.

У Латвії поетапно застосовувалися обидва методи укрупнення – стимулювання добровільного об'єднання муніципалітетів та адміністративне укрупнення. З початку реалізації реформи чотири роки надавалося на утворення добровільних об'єднань муніципалітетів з фінансовим їх заохоченням шляхом надання разової дотації з державного бюджету у розмірі 1 – 5 % від загальної суми бюджету муніципалітету, після чого протягом наступного року після завершення цього періоду було поведене адміністративне укрупнення решти муніципалітетів.

Урядовим проектом Закону України “Про добровільне об'єднання територіальних громад” (2014 р.) також передбачається державна організаційна, методична та фінансова підтримка об'єднаних територіальних громад. У законопроекті йдеться про те, що держава здійснює фінансову підтримку об'єднання територіальних громад сіл і селищ шляхом надання об'єднаній територіальній громаді коштів на формування відповідної інфраструктури згідно з планом соціально-економічного розвитку такої територіальної громади у разі, коли межі території новоутвореної об'єднаної територіальної громади повністю відповідають межах, визначеним перспективним планом формування територій громад Автономної Республіки Крим, області [5].

Ураховуючи досвід зарубіжних країн, можна стверджувати, що в сучасних умовах регулювання процесів суспільного розвитку оптимальною є така величина місцевої одиниці, яка спроможна задовольнити потреби населення і здатна функціонувати як достатня територіальна громада.

Закордонний досвід укрупнення адміністративно-територіальних одиниць свідчить про те, що всі країни-реформатори здійснювали його примусово. Проте вибір пріоритетних напрямів у проведення адміністративного реформування залежить від економічних, географічних, історичних, етнічних особливостей і традиції кожної держави, розвиненості системи місцевого управління, жорсткості зв'язків між рівнями управління. Можна виокремити кілька загальних напрямів: перегляд кількості та розмірів адміністративно-територіальних одиниць, перерозподіл функцій і повноважень між рівнями управління, професіоналізація служб місцевого управління.

У разі укрупнення територіальних одиниць примусовим методом доцільно застосовувати заходи щодо пом'якшення реалізації реформи. В їх якості можуть передбачатися:

1. Часова адаптація. Перетворення займають досить тривалий проміжок часу. Так, реформування у Польщі первісно розраховувалося на 20 – 30 років, в Литві, Латвії, Фінляндії воно фактичне зайняло 15 – 16 років.

2. Поступовість. Вимагає ретельної підготовки, вивчення стану адміністративних територій.

3. Широке врахування думки населення. Установлюється необхідність проведення місцевих референдумів, соціологічних опитувань не лише під час перетворень, але й при опрацюванні концепції реформи, залучення громадськості, представників органів місцевого самоврядування до складу спеціальних органів з опрацювання та реалізації реформи.

4. Установлення критеріїв для створення нових адміністративно-територіальних одиниць без зазначення кількісних та якісних характеристик, можливість застосування індивідуального підходу до кожного регіону.

5. Можливість обрання способу укрупнення: об'єднання муніципалітетів або встановлення міжмуніципального співробітництва.

Ці механізми, з одного боку, пом'якшують процес реформ, з іншого – дуже часто призводять до його уповільнення і, як наслідок, необхідності застосування більш жорстких, адміністративних заходів.

Аналізуючи закордонний досвід проведення реформи місцевого самоврядування, можна зробити такі висновки.

В основу визначення критеріїв укрупнення базових адміністративно-територіальних одиниць покладаються:

- територія і чисельність населення;
- функції (завдання, компетенція), що виконуються органами влади різного територіального рівня;
- ступінь політичної та фінансової автономії територіальних органів;
- механізм надання публічних послуг (через державні або муніципальні служби або із залученням приватного сектора).

Метою адміністративно-територіальних реформ повинно бути підвищення ефективності надання послуг населенню та наближення влади до людей.

Реформи мають здійснюватися комплексно на основі науково обгрунтованих, достовірних програм з урахуванням зарубіжного досвіду, власних помилок минулих років, особливостей та потенціалу регіонів.

Більш ефективними адміністративно-територіальними реформами є ті, які ініціювалися безпосередньо громадами, а не нав'язувалися “згори”. Та навіть якщо має місце державна ініціатива, перетворенням мають передувати широке обговорення та врахування суспільної думки.

Більш доцільним є добровільне об'єднання територіальних громад. Держава при цьому може його стимулювати, надаючи певні преференції.

Література:

1. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [О. М. Бориславська, І. Б. Заверуха, А. М. Школик та ін.]; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О. М., 2012. – 212 с.
2. *Лауринмяки Ю.* Местное и региональное управление в Финляндии / Ю. Лауринмяки, Т. Линкола, К. Прятта // Союз местных органов самоуправления. – М. : Знание, 1996. – 304 с.
3. Местное самоуправление / отв. ред. Холгер Пиндт. – М. : Национ. асоц. мест. властей Дании и Союз росс. городов, 1995. – 439 с.
4. Місьцеве самоврядування: світовий та український досвід. – К. : Заповіт, 2001. – 188 с.
5. Про добровільне об'єднання територіальних громад : проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua>.
6. Сравнительная политика. Основные политические системы современного мира / под. общ. ред. В. С. Бакирова, Н. И. Сазонова. – Х. : ХНУ имени В.Н. Каразина, 2005. – 592 с.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 35.316

А. О. КОШКІН

**ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ
СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
В УМОВАХ ЕКСТРЕМАЛЬНИХ СИТУАЦІЙ (ІНЦИДЕНТІВ)**

Розглянуто підходи до інформаційного та інструментально-аналітичного забезпечення органів публічної влади під час виникнення екстремальних ситуацій (інцидентів), викладено роль і сутність ситуаційних центрів.

Ключові слова: інформація, державне управління, інформаційний фонд.

Approaches to Information and instrumental analytical support of the public authorities in the time of occurrence of extreme situations (incidents), a tool which can be situational centers.

Key words: information, public administration, data collection.

Тематика інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів публічної влади дістала чималої уваги як у дослідженнях минулих часів, так і в працях сучасних учених. Разом з тим загальні сутнісні характеристики явищ і процесів у складних об'єктах управління розглядалися або з позиції вузької

спеціалізації, або, навпаки, узагальнено і занадто широко, що не дозволяло провести глибокий аналіз власне систем забезпечення підтримки державно-управлінських рішень.

Особливу актуальність такий аналіз набуває у сфері соціетальної безпеки та захисту населення від інцидентів, коли темпоральність подій має надскладний характер і вимагає негайних управлінських рішень, від яких залежить здоров'я та життя людей.

Інформаційна та аналітична складові забезпечення дій органів публічної влади є нероздільними, але для вивчення їх доцільно розглядати окремо, з точки зору розподілу на ресурс та інструментарій його обробки.

Дослідженню теорії й практики державно-управлінських рішень відводилось значне місце в працях відомих українських вчених, зокрема О. Амосова, В. Бакуменка, А. Дегтяря, Н. Нижник, Г. Почепцова, В. Ребкала, С. Сьоміна, В. Тертички та ін.

Проблематику інформаційно-аналітичного забезпечення та організації роботи ситуаційних центрів з точки зору застосування математичного апарату та реалізації апаратно-програмних обчислювальних комплексів досліджували такі вітчизняні вчені, як В. В'юн, В. Косолапов, В. Косс, Г. Кузьменко, В. Литвинов, А. Морозов. Діяльність ситуаційних центрів як одного із інструментів стратегічного державного управління у сфері національної безпеки розглядали В. Ситник і Р. Марутян.

Колектив авторів під керівництвом М. Ільїна провів глибоке вивчення теоретичних засад та узагальнення практичного досвіду побудови і експлуатації ситуаційних центрів у державних структурах РФ.

Проте, незважаючи на вагомі наукові напрацювання, ще недостатньо опрацьованими залишаються питання інформаційного та інструментально-аналітичного забезпечення органів публічної влади саме під час виникнення екстремальних ситуацій (інцидентів).

Мета статті полягає в конкретизації поняттєвого апарату, процесів і технологій у сфері інформаційного забезпечення та інструментів аналізу даних для ґрунтовної підтримки прийняття управлінських рішень органами публічної влади, а також у розгляді застосування новітніх технологій у ситуаційних центрах для забезпечення стійкого, безперервного та дієвого державного управління під час екстремальних ситуацій (інцидентів).

Існує багато визначень такого базового поняття, як інформація, але в рамках нашого дослідження інформацією у сфері державного управління будемо вважати дані про склад, зміст і структуру саме об'єктів управління та їхніх внутрішніх процесів. Визначимо за дані формалізацію фактів, процесів та уявленень про них у вигляді, зручному для технологічного опрацювання інформаційно-телекомунікаційними засобами [1]. З точки зору обробки даних, вони будуть прийматися/передаватися, зберігатися та встановленим чином перетворюватися.

У процесах управління потоки інформації можна класифікувати за певними ознаками (рисунок).



Рисунок. Класифікація інформаційних ресурсів систем забезпечення підтримки рішень у державному управлінні

Незалежно від форм, видів і походження вся вхідна інформація повинна пройти перевірку та очищення для формування Інформаційного Фонду (ІФ), що складається з упорядкованої за напрямками, областями та іншими показниками інформації для вирішення проблематики певного цільового призначення органів державної влади [5].

Після цього проводиться індексування, рубрикація, анотування та узагальнення даних, виявляються частотні характеристики та часові ряди для подальшого структурування в багатомірному вигляді для on-line analytical processing (OLAP) – обробки.

OLAP є технологією оперативного аналізу даних, що дає змогу виявляти, оцінювати та проводити сортування за значущістю всі зміни в об'єкті управління, прогнозувати розвиток процесів в ньому та на підставі цього готувати варіанти управлінських рішень [2].

Для коректності роботи системи аналізу ІФ повинен формуватися на принципах:

- відкритості, що полягає у здатності до збільшення як сервісів, так і користувачів;
- сумісності, яка досягається стандартизацією форматів та інтерфейсів;
- уніфікації проектних рішень і технологій;
- наступності, що дозволяє розвиток системи на базі попередніх етапів;
- системної цілісності, що забезпечує коректність взаємодії з інформацією ззовні та набуття ІФ нових інтегральних якостей;
- консолідації інформресурсу шляхом залучення всіх можливих джерел;
- достатнього рівня різноманітності, більшого ніж у проблем, що вирішуються;
- комплексної безпеки, що забезпечує систему від випадкових та навмисних негативних впливів.

Кінцевою метою створення ІФ є забезпечення ідентифікації стану безпекових, суспільно-політичних, соціально-економічних та інших процесів та явищ, досягнення можливості напрацювання науково обґрунтованих рекомендацій для державно-управлінських рішень [4].

Виходячи з вимог до внутрішнього змісту та принципів побудови, ІФ системи забезпечення органу державної влади повинен складатися з:

- логічно/просторово розподілених первісних баз даних, які одноразово формуються та багаторазово використовуються в інтегрованому середовищі для всіх органів публічної влади;
- ядра системи, сховища даних, які мають значущість для всіх користувачів та дозволяють отримувати готові аналітичні звіти;
- бази довідково-технологічної інформації, що забезпечує ввід та обробку, зберігання та організацію регламентованого доступу до інформації;
- бази метаданих, яка складається з вхідних/вихідних форм, описів, показників та інших внутрішніх допоміжних інструментів;
- лексико-семантичної бази, яка готується завчасно для розподілу вмісту сховища за предметними сферами;
- інтерфейсових засобів, для забезпечення людино-машинного діалогу.

Вказана система на сьогодні скоріше є концептом, тому на шляху до бажаної повної конфігурації будуть проміжні варіанти, одним з яких може стати сукупність порталів органів публічної влади. Такі портали дають можливість вирішити первинні завдання формування тематичних інформаційно-аналітичних матеріалів, проводити обробку статистичних даних і матеріалів ЗМІ на базі існуючих інтерфейсів доступу інтернет/інтранет [3].

Технологічною основою порталів є гіпертекстові системи, сутність яких полягає в автоматичному підтриманні зв'язків як усередині документу, так і між різними його формами: текст, графіка, аудіо, відео, що дозволяє створювати внутрішні нелінійні структури. На відміну від звичайного, однорідного та 260

незмінного документу гіпертекстовий документ є динамічною, гнучкою, багаторівневою та розгалуженою структурою, яка може швидко оновлюватися.

Гіпертекстова система інтерфейсу користувача складається з інструментальних засобів створення та управління вузлами і зв'язками, розширених механізмів пошуку інформації у всебічно агрегованому цілісному масиві даних, службової підсистеми метайнформації про внутрішню архітектуру.

Гіпертекст можна визначити як підхід до управління інформацією, де дані зберігаються в мережі з вузлів-понять і зв'язків-відносин між ними. За сутністю така структура є інформаційною моделлю предметної області.

До інформаційних моделей відносяться також текстологічні, розрахунково-аналітичні, образно-когнітивні та інші спеціалізовані.

Інструментальні засоби дослідження великих текстових масивів мають за мету пошук закономірностей в описах явищ, подій і процесів. Отримання нових знань здійснюється виявленням у даних неявних зв'язків методами інтерпретації семантичних структур, автоматичного сприйняття текстів певної предметної області, класифікації, рубрикації, семіотичної фільтрації.

Розрахунково-аналітична модель застосовується для вирішення структурованих проблем, які мають кількісні показники для елементів, а відносини між ними можна представити у вигляді систем рівнянь.

Для моделювання складних проблем, що важко піддаються формалізації, образно-когнітивними методами виявляють смислові аспекти предметної області та на їх основі пропонують декілька пробних варіантів гіпотез, знайдених у процесі сприйняття, мислення, уявлення та з'ясування. Указаний підхід базується на операціях формування системи взаємопов'язаних сутнісних факторів проблеми, ранжування їх за важливістю та близькістю, що дає змогу виявити закономірності поведінки об'єкта. Такий метод передбачає залучення експертів-аналітиків і врахування інтуїтивних думок фахівців у предметній області.

Усі вищевказані моделі відносяться до інтелектуальних методів аналізу даних (Data Mining) для пошуку нових, раніше не відомих закономірностей. Такі здобуті знання дозволяють перетворювати первісні дані на корисні гіпотези для прийняття державноуправлінських рішень в умовах переважання потоків вхідної інформації через швидкоплинність подій під час екстремальних ситуацій (інцидентів).

Усі технології пошуку взаємозв'язків і тенденцій, закономірностей та кореляції даних лінгвістичних, статистичних і математичних алгоритмів спрямовані на побудову моделей, що можна використовувати для прогнозування. Моделювання процесу прийняття рішень дозволяє проводити кількісний аналіз результатів управлінської діяльності та надає критерії оцінювання діяльності осіб, що приймають рішення.

Імітаційне моделювання є науконасиченою інформаційною технологією та спирається на методи класичної і дискретної математики, топології, статистичної кластеризації, регресивного і кореляційного аналізу.

Новітні досягнення в галузі нейронних структур, генетичних алгоритмів та аналізу ієрархій спрямовані на досягнення відповідності, оперативності і сумісності моделей, що пропонуються.

Через нестабільність, нелінійність та явища самоорганізації в об'єктах управління відповідні моделі повинні бути сумісні з іншими, мати змогу об'єднання в інтегровані комплекси. Побудований на однакових принципах та єдиному інтерфейсі даних, обміну інформацією і представленні вихідних результатів комплекс може дати більш детальний, усебічний аналіз предметної області.

Критерії оперативності полягають у спроможності швидкого реагування моделі на зміни як середовища, що вивчається, так і власних внутрішніх структур. Досягнення необхідного рівня забезпечується додержанням принципу модульності у процесі проектування і побудови інформаційно-аналітичних систем.

Відповідність моделі, її адекватність об'єкту, що вивчається, досягається широким застосуванням методу групових експертних процедур. Використання досвіду фахівців дозволяє досягнути потрібного ступеня формалізації без загублення реалій життя, уникнути зведення складних суспільних явищ до спрощених механізмів.

Розглянуті в роботі принципи засади інформаційно-аналітичних інструментів і процесів дозволяють зробити висновок про доцільність застосування вказаних технологій для попередження, пом'якшення та подолання екстремальних ситуацій (інцидентів).

Разом із визначними науковими досягненнями в галузі інформаційно-аналітичного забезпечення взаємодії органів публічної влади існує й певне коло проблем, а саме:

- загострення та швидкоплинність змін під час як зовнішньополітичних, так і внутрішньодержавних кризових явищ;
- складний і непередбачуваний характер подій, що вимагає безперервного пошуку альтернативних рішень;
- збільшення обсягів інформаційного обміну та підвищення його динаміки, наявність протиріч і дублювання в системі державного управління;
- необхідність здійснювати управлінські функції в умовах надходження суперечливої та неповної або спотвореної інформації;
- брак часу, стислість термінів потрібного реагування та необхідність проведення екстрених заходів з подолання інцидентів;
- значне ускладнення процесу прийняття державноуправлінських рішень, багатоаспектність та різноманітність завдань;
- збільшення ступеня невизначеності управлінських рішень, що зумовлено непередбачуваністю та новизною загрозливих явищ і відсутністю досвіду роботи під час екстремальних ситуацій (інцидентів) [7]. Наведений перелік не є вичерпним та окреслює лише деякі напрями подальших досліджень як у галузі державного управління так і міждисциплінарних розвідках.

Література:

1. *Дегтяр А. О.* Державно-управлінські рішення: інформаційно-аналітичне та організаційне забезпечення : монографія / А. О. Дегтяр. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ “Магістр, 2004.
2. *Ильин Н. И.* Становление системы специального информационного обеспечения государственного управления / Н. И. Ильин // *Информация и связь.* – 2010. – № 2.
3. *Ильин Н. И.* Система ситуационных центров в ОГВ – основа профессионального государственного управления [Электронный ресурс] / Н. И. Ильин. – Режим доступа : <http://www.connect.ru>.
4. *Марутян Р. Р.* Ситуаційні центри як основа стратегічного управління в сфері національної безпеки [Електронний ресурс] / Р. Р. Марутян. – Режим доступа : <http://www.dsaua.org>.
5. *Морозов А. О.* Ситуаційні центри теорія і практика / А. О. Морозов, Г. Є. Кузьменко, В. А. Литвинов. – К. : СП “Інтертехнодрук”, 2009. – 346 с.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 35.08:316.485.6 – 027.63

О. М. ОЛЕШКО

**ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД
ЗАПОБІГАННЯ І ВРЕГУЛЮВАННЯ КОНФЛІКТУ ІНТЕРЕСІВ
НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ**

Здійснено аналіз зарубіжного, зокрема європейського досвіду запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі. Розглянуто можливості застосування такого досвіду в українській практиці державної служби.

Ключові слова: конфлікт інтересів; державна служба; державний службовець; особистий інтерес.

The analysis of foreign, in particular, European experience of prevention and settlement of conflict of interest in public service has been made. The relevance of that experience to the Ukrainian public service practices is considered.

Key words: conflict of interest, public service, public servant, private interest.

Конфлікт інтересів на державній службі є досить частим явищем. Так чи інакше будь-який держаний службовець потрапляє в ситуації, які пов'язані з конфліктом інтересів. Цих ситуацій не можливо уникнути, тому що службовець під час прийняття рішення не завжди може діяти неупереджено, без урахування

своїх особистих інтересів чи інтересів різних груп, а саме: соціальних, політичних, бізнесових тощо, в успішній діяльності яких він може бути зацікавлений.

Отже, якщо це явище не можливо викоринити повністю, то виникає потреба в необхідності звести негативний вплив від нього до мінімуму. Цілком імовірно, що відповідні ефективні механізми запобігання виникненню і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі вже існують в управлінській практиці інших країн, у такому разі доцільно вивчити цей досвід і розглянути перспективи його впровадження в Україні.

Проблема конфлікту інтересів на державній службі є предметом дослідження багатьох сучасних учених, зокрема вагомий внесок у вивчення цього явища, в тому числі і закордонного досвіду за даною проблематикою зробили такі дослідники, як М. Баюк, П. Волянський, І. Лопушинський, В. Міцишин, О. Токар-Остапенко, Н. Трубінець та ін.

Мета статті – провести аналіз зарубіжного досвіду запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі та оцінити перспективи застосування цього досвіду в Україні.

У світі не існує країни, яка б мала абсолютний імунітет проти негативних явищ, пов'язаних із конфліктом інтересів у професійній діяльності державних службовців. Усі країни вдаються до певних дій, для того щоб запобігати та протидіяти ситуаціям конфлікту інтересів, і роблять це з різним ступенем успіху.

Тривалий час навіть у розвинених країнах при управлінні конфліктом інтересів застосовувався підхід, спрямований лише на усунення наслідків конфлікту інтересів, що припускає управління конфліктом інтересів, який уже виник. Наразі відбувається трансформація підходів до управління конфліктом інтересів на державній службі: традиційний підхід змінюється випереджувальним, спрямованим на профілактику конфлікту інтересів і включає навчання, консультації, розробку інструкцій та підготовку персоналу публічної служби. Акцент при цьому зосереджується не на контролі та судовому переслідуванні за порушення відповідно до кримінального законодавства, а на встановленні чітких стандартів поведінки і виявленні та вирішенні потенційних конфліктів інтересів за допомогою використання звітів про доходи. Ведеться робота, спрямована на чітку регуляцію таких “делікатних” сфер, пов'язаних з діяльністю державних службовців, як отримання подарунків, робота за сумісництвом, працевлаштування після звільнення зі служби, використання службової інформації, політична активність.

Для реалізації такого запобіжного підходу використовується ефективна система примусу з широким набором інструментів (звільнення, пониження класного чину, тимчасове відсторонення від посади, позбавлення права заняття посад державної громадянської служби на певний період, штраф), котрі застосовуються як покарання та стягнення. Наявність ефективних контрольних механізмів забезпечує стійкість системи управління конфліктом інтересів. У країнах з розвинутою системою державного управління поряд з розгалуженою системою нормативно-правового регулювання її діяльності велика роль належить механізмам

саморегулювання, в тому числі професійної (службової) етики, навчання та самоконтролю цивільних службовців за дотриманням вимог службової поведінки.

В європейській законодавчій практиці досить поширеною є запропонована в Рекомендаціях ОЕСР характеристика конфлікту інтересів як конфлікту між державними обов'язками та приватними інтересами державної посадової особи, в якому пов'язаний з приватними можливостями інтерес державної посадової особи може негативно впливати на виконання нею своїх посадових обов'язків і функцій [11]. Таке визначення конфлікту інтересів відображене в законах Чехії, Латвії, Молдови, Хорватії, Російської Федерації.

У чеському законодавстві щодо конфлікту інтересів визначається, що будь-який конфлікт між приватними інтересами службовця та інтересами, які він зобов'язаний захищати у зв'язку з призначенням на посаду, і є конфліктом інтересів на державній службі (Закон про конфлікт інтересів, § 3 п. 1) [10].

Відповідно до “Закону про запобігання конфлікту інтересів у діяльності посадових осіб” (п. 5 ст. 1) Латвії конфлікт інтересів – це ситуація, в якій у процесі виконання службових обов'язків службовець повинен прийняти рішення або взяти участь у прийнятті рішення чи вчинити інші дії, пов'язані з виконанням його повноважень по службі, які впливають або можуть вплинути на приватні та фінансові інтереси цього службовця, його родичів або сторін, пов'язаних із службовцем діловими відносинами (business relations) [4].

Аналогічне визначення відображено в проекті “Закону про конфлікт інтересів” Молдови, за яким конфлікт інтересів – це ситуація, в якій особа, що обіймає державну посаду, повинна прийняти рішення або взяти участь у прийнятті рішення, або вчинити інші дії, пов'язані з виконанням своїх посадових обов'язків, які впливають або можуть вплинути на особисті інтереси такої особи або її близьких осіб [3].

У пункті 2, статті 2 Хорватського “Закону про запобігання конфлікту інтересів під час здійснення публічно-владних повноважень” під поняттям “конфлікт інтересів” розуміється ситуація, в якій службовець має приватний інтерес, що суперечить публічному інтересу, або його приватний інтерес впливає чи може вплинути на його безсторонність у процесі здійснення службових повноважень [9].

У проекті федерального Закону Російської Федерації “Про внесення змін до Федерального Закону “Про муніципальну службу в Російській Федерації” (ст. 14.1) конфлікт інтересів пропонується визначити як ситуацію, за якої особиста зацікавленість муніципального службовця впливає або може вплинути на об'єктивне виконання ним посадових обов'язків, і за якої виникає або може виникнути протиріччя між особистою зацікавленістю службовця і законними інтересами громадян, організацій, суспільства, муніципального утворення, суб'єкта Російської Федерації [5].

Слід також відзначити, що в Рекомендаціях ОЕСР у межах загального поняття конфлікту інтересів акцентується існування не лише ситуації фактичного конфлікту між інтересами державного посадовця як приватної особи-громадянина та його обов'язком як державної посадової особи, але також ситуацій, за яких існують уявний чи потенційний конфлікти інтересів [7, с. 9].

Очевидний конфлікт інтересів стосується ситуації, коли існує особистий інтерес, який може обґрунтовано вважатися іншими таким, що впливає на виконання державною посадовою особою своїх обов'язків, навіть якщо такого негативного впливу фактично немає (або не може бути).

Потенційний конфлікт інтересів може мати місце в тих випадках, коли посадова особа має приватні інтереси, здатні призвести до конфлікту інтересів у певний час у майбутньому.

Відповідно до ст. 13 Модельного кодексу поведінки державних службовців, “конфлікт інтересів виникає в ситуації, коли державний службовець має особистий інтерес, який впливає або може впливати на безсторонність та об'єктивність виконання ним службових обов'язків”. Під особистим інтересом державного службовця маються на увазі будь-які переваги для нього, його сім'ї, близьких родичів, друзів або особи чи організації, з якими він мав бізнесові чи політичні відносини [6].

На основі зазначеного вище головними характеристиками конфлікту інтересів є такі:

- загроза об'єктивності державного службовця під час реалізації ним посадових обов'язків;
- суперечність між особистим інтересом державного службовця та інтересами інших суб'єктів;
- можливість завдання шкоди законним інтересам інших суб'єктів.

Передумовами виникнення конфлікту інтересів на державній службі можуть бути такі:

- 1) невисокий моральний рівень конкретного державного службовця;
- 2) наявність у службовій діяльності (посадових функціях) галузей, що передбачають ухвалення рішень на підставі суб'єктивних оцінок;
- 3) недосконала система звітності, контролю та аудиту діяльності;
- 4) відсутність норм і правил вирішення виниклого конфлікту інтересів [2, с. 139].

Варто вказати, що Модельний кодекс поведінки державного службовця є додатком до Рекомендації № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам – членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців, і на основі цього кодексу розроблено переважну більшість етичних кодексів державних службовців європейських країн.

Загалом в європейській управлінській практиці відсутній стандартний набір інструментів, спрямований на запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі. Але, проаналізувавши і узагальнивши інформацію, можна окреслити основні можливі механізми, які застосовуються в різних країнах.

Один із таких механізмів – це обмеження щодо суміщення службової діяльності з іншими видами діяльності. Ця умова поширюється на осіб, які обіймають політичні посади (глава держави, члени парламенту, уряду), державних (публічних) службовців, суддів. Такі обмеження встановлено законодавством переважної більшості європейських країн, у тому числі й України.

Наступним механізмом є декларування особистих доходів. У країнах Європи відсутній єдиний підхід щодо визначення кола суб'єктів, які повинні подавати декларації про особисті доходи та суми доходів, що підлягають декларуванню. У Великобританії, наприклад, члени парламенту повинні декларувати лише ті доходи, які перевищують певну встановлену межу. У Польщі особисті доходи декларують лише особи, які обіймають політичні посади, а також особи, які обіймають виборні посади. У Латвії обов'язок декларування особистих доходів покладається на всіх службовців.

Дієвим важелем запобігання конфлікту інтересів є декларування майна. На теренах Європи такий механізм запобігання виникненню конфліктів інтересів також не має уніфікованого застосування. Так, у Великобританії декларації про майно подаються членами парламенту в тому разі, коли вартість майна складає більш ніж 59 000 фунтів. У Німеччині члени парламенту не подають декларацій про майно, але державні службовці для підтвердження відсутності боргів зобов'язані подати такі декларації перед призначенням на посаду. Німецька практика щодо декларування майна службовцями є поширеною в багатьох країнах Східної Європи. У західноєвропейських країнах державні службовці навпаки звільняються від обов'язку декларування майна [1, с. 7].

Слід також згадати про декларування доходів і майна членів сім'ї. Практика обов'язкового подання декларацій про доходи і майно членами сім'ї службовця є більше винятком, ніж загальним правилом, і поширена лише в деяких державах, зокрема – в Польщі (декларування майна і доходів членів сім'ї (одного з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або місцеву виборну посаду). В Угорщині члени сім'ї (один з подружжя) особи, яка обіймає політичну посаду або посаду вищих категорій державних службовців, доходів не декларують, проте декларують майно.

Як правило, вважається, що отримання посадовою особою подарунків є першим кроком на шляху до корупції. Саме тому в багатьох державах Європи на законодавчому рівні передбачене обов'язкове декларування подарунків особами, що обіймають політичні посади, а в деяких країнах (Латвія) – всіма публічними службовцями. У Польщі обов'язковість декларування подарунків передбачена для осіб, які обіймають політичні посади, а також місцеві виборні посади, в Угорщині – для членів парламенту, у Великобританії, Іспанії та Німеччині – для членів уряду та осіб, які обіймають політичні посади. Члени британського парламенту зобов'язані декларувати подарунки, вартість яких перевищує 1 % від їхньої заробітної плати, члени парламенту Німеччини – якщо вартість подарунка перевищує 5 000 євро. Члени французького парламенту декларують будь-які подарунки незалежно від їхньої вартості.

У деяких країнах навіть існують правила заборони на отримання подарунків або інших переваг. У Великобританії особа, що обіймає політичну посаду, не має права отримувати подарунки, вартість яких перевищує 140 фунтів, державні службовці та члени парламенту взагалі не мають права отримувати будь-які

подарунки. В Іспанії та Німеччині подарунки не мають права отримувати державні службовці, у Франції – будь-які посадові особи, якщо отримання подарунку впливає на незалежність посадової особи. Обмеження на одержання подарунків практикуються також у Польщі (для осіб, що обіймають політичні або місцеві виборні посади), Угорщині (для членів парламенту).

Декларування приватних інтересів, пов'язаних з контрактними зобов'язаннями, також є поширеним явищем в Європі – передбачене в Португалії (декларування за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду), Іспанії (декларування за 2 роки, що передують призначенню на політичну посаду або місцеву виборну посаду), Німеччині. У ряді європейських країн приватні інтереси повинні бути задекларовані лише у випадку, якщо вони можуть вплинути на виконання службових обов'язків (Великобританія, Італія, Латвія, Польща, Угорщина, Франція).

Декларування приватних інтересів у зв'язку з голосуванням та прийняттям рішень є поширеним насамперед у тих країнах, у яких декларуються інтереси, пов'язані з виконанням контрактних зобов'язань – у Португалії (за 3 роки, що передують призначенню на політичну посаду, є добровільним для місцевих виборних посадових осіб), Іспанії (за 2 роки до призначення), Німеччині (для місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (у зв'язку з виникненням конфлікту інтересів; при цьому декларуються не лише власні інтереси, але й інтереси сім'ї та пов'язаних осіб), Угорщині (лише члени парламенту), Італії, Латвії, Польщі, Франції (у разі виникнення конфлікту інтересів) [1, с. 8].

Ще одним дієвим механізмом запобігання конфлікту інтересів на державній службі є оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно. Це передбачено законодавством деяких європейських держав – Польщі (для всіх місцевих виборних посадових осіб), Великобританії (декларації про подарунки особам, що обіймають політичні посади, а також декларації про інтереси членів парламенту є загальнодоступними), Іспанії (декларації про інтереси членів парламенту та місцевих виборних посадових осіб можуть бути отримані за запитом будь-якої зацікавленої особи), Латвії (всі декларації є загальнодоступними). Законодавство Франції та Угорщини оприлюднення декларацій не передбачає.

Обмеження на обіймання певних посад та заняття певними видами діяльності після припинення повноважень на посаді державного службовця також установлене законодавством окремих європейських країн. Так, в Іспанії та Португалії протягом відповідно 2 та 3 років після припинення таких повноважень, особа, що обіймала політичну посаду, не має права працювати у приватній компанії, яка пов'язана контрактними, регуляторними зв'язками або через пряме підпорядкування з органом, посаду в якому обіймала ця особа. Подібні обмеження для державних службовців встановлено і законодавством Італії, Польщі (1 рік, до того ж у разі звільнення з політичної посади, особа, що її обіймала повинна отримати офіційну згоду на працевлаштування у приватній компанії за місцем роботи), Франції (5 років) та Великобританії (2 роки) [1, с. 9].

Одним із важливих механізмів запобігання виникненню конфлікту інтересів на державній службі, аналог якого в першу чергу слід було б запровадити в Україні, – це заборона суміщення службової діяльності з посадами в громадських організаціях та партіях. У багатьох країнах така заборона встановлена для суддів (практично в усіх європейських країнах) і державних службовців певних категорій (Польща, Великобританія, Угорщина). Основна мета встановлення таких обмежень – запобігання політизації судочинства та державної служби. Натомість в Україні спостерігається надмірна заполітизованість в усіх галузях державного управління та на всіх рівнях. Така тенденція є неприпустимою для демократичного суспільства і підриває авторитет інституту державної служби та державного управління в цілому.

Утримання від участі у прийнятті рішень є ще одним механізмом запобігання конфлікту інтересів. За таким принципом службовець не може здійснювати свої повноваження у випадку особистої зацікавленості в їх здійсненні. Якщо здійснення повноважень передбачає прийняття управлінського рішення шляхом голосування, посадова особа, що має особисту зацікавленість, не бере участі в голосуванні; у випадку необхідності вчинити певні дії – доручає їх вчинення неупередженій особі, яка не має особистого інтересу у вчиненні таких дій; у випадку проведення обговорень – не бере участі в їх проведенні; у випадку розгляду певних документів або отримання інформації – не бере участі в розгляді документів та не отримує відповідну інформацію. Особливо детально процедура запобігання виникненню конфлікту інтересів шляхом утримання від участі у прийнятті рішень визначена законодавством Іспанії, Франції та Німеччини. Також обмеження на участь у прийнятті рішень особисто чи опосередковано зацікавленими особами передбачена в Болгарському законодавстві про державну службу [8].

Законодавством низки європейських держав (Великобританії, Іспанії, Латвії, Португалії, Франції) встановлено обмеження щодо володіння частками у статутному капіталі комерційних підприємств, які виступають постачальниками робіт, товарів і послуг для відповідного органу влади або перебувають під його контролем чи прямим підпорядкуванням. У Польщі місцеві виборні посадові особи взагалі не можуть бути власниками часток у статутному капіталі будь-яких приватних підприємств [1, с. 10].

Також слід згадати про такі явища, як передача корпоративних прав в управління трастовій компанії, продаж часток у статутному капіталі компаній. Ці механізми запобігання конфлікту інтересів передбачені законодавством Великобританії (щодо посадових осіб, які обіймають політичні посади), Франції, Іспанії та деяких інших країнах.

Наведені вище механізми в тій чи іншій формі мають місце в українській практиці державного управління, але їх дієвість не досягла того рівня, за якого можна стверджувати, що ефективність діяльності державних інституцій і взагалі якість державного управління та державної служби в Україні знаходиться на рівні кращих світових стандартів. Для досягнення такого рівня потрібно прикласти ще чимало зусиль.

У розвинених країнах законодавство про конфлікт інтересів і інструменти з управління конфліктом інтересів розвиваються протягом багатьох десятиріч. Тому вивчення напрацьованого досвіду з метою запозичення прогресивних здобутків є перспективним для розвитку управління конфліктом інтересів у нашій країні.

Проаналізувавши зарубіжний досвід вирішення ситуацій, пов'язаних з питаннями конфлікту інтересів на державній службі, можна зробити висновок, що більшість напрацьовань є цілком прийнятними для впровадження їх в Україні. Зокрема, такі механізми, як обмеження на суміщення службових посад та членство в політичних партіях, а також обов'язкове оприлюднення декларацій про інтереси, доходи та майно, особливо високопосадовців, могли значно звузити поле для проявів корупції, а також вплинути на ступінь довіри до державних службовців і до інституту державної служби в цілому.

Зрозуміло, що ефективне впровадження наведеного передового закордонного досвіду потребує значних ресурсних затрат, і насамперед необхідно визначити, на кого саме будуть покладені функції з реалізації завдань упровадження і виконання цих механізмів.

Повне запозичення успішного досвіду якої-небудь країни без урахування українських інституціональних умов не дасть позитивний результат. Наразі підхід, який передбачає використання окремих точкових інструментів, за умови їх розумного відбору та практичного втілення, більш розумний і перспективний з точки зору формування української моделі управління конфліктом інтересів на державній службі.

У контексті подальших досліджень даної теми слід розглянути такі питання:

- доцільність створення в системі державного управління спеціалізованого органу з питань етики поведінки державних службовців;
- наукове обґрунтування необхідності створення стандартів поведінки на державній службі (у вигляді Кодексу або в іншій формі);
- модернізація механізмів службового контролю, тобто широкого набору санкцій, котрі можуть бути застосовані як міри відповідальності за порушення службових обов'язків;
- створення системи навчання, що охоплює всіх державних (публічних) службовців, спрямованої на забезпечення розуміння основних цінностей державної служби як основи державного управління.

Література:

1. *Баюк М. І.* Запобігання проявам корупції та конфлікту інтересів на державній службі (міжнародний досвід). Інформаційно-довідковий матеріал / М. І. Баюк, В. В. Міщишин. – Хмельницький : Центр перепідгот. та підвищ. кваліф. праців. органів держ. влади, органів місц. самовряд., держав. підприємств, установ і організацій. – 2011. – 33 с.

2. *Васильев В. П.* Государственное управление : учебное пособие / В. П. Васильев, Н. Г. Деханова, Ю. А. Холоденко. – М. : Дело и Сервис, 2009.

3. О конфликте интересов [Электронный ресурс] : Закон Молдовы от 15.02.2008 г. № 16. – Режим доступа : <http://lex.justice.md>.

4. О предотвращении конфликта интересов в деятельности государственных должностных лиц [Электронный ресурс] : Закон от 10.05.2002 г. – Режим доступа : <http://www.knab.gov>.

5. О муниципальной службе в Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный закон от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ. – Режим доступа : <http://base.consultant.ru>.

6. Рекомендація № R (2000) 10 Комітету Міністрів державам-членам Ради Європи щодо кодексів поведінки державних службовців [Електронний ресурс] // Офіційний сайт комітету Верховної Ради України з питань боротьби з організованою злочинністю та корупцією – Режим доступу : <http://pb8.ru/4r5>.

7. *Токар-Остапенко О. В.* Врегулювання конфлікту інтересів на державній службі: можливості застосування європейського досвіду в Україні / *О. В. Токар-Остапенко*. – К. : НІСД, 2013. – 57 с.

8. *Требенець Н. І.* Професійна етика публічного службовця та запобігання конфлікту інтересів : публічний виступ [Електронний ресурс] / *Н. І. Требенець* // Сайт спільноти кращих державних службовців України – Режим доступу : <http://kds.org.ua>.

9. O sprječavanju sukoba interesa [Електронний ресурс] : Закон. – Режим доступу : <http://www.zakon.hr>.

10. Ostřetuzájmů [Електронний ресурс] : Zákonč. 159/2006 Sb. – Режим доступу : <http://www.msmt.cz>.

11. Recommendation of the OECD Council on Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/dataoecd/13/22/2957360.pdf>

Надійшла до редколегії 10.09.2014 р.

УДК 351

І. С. СЕМЕНЮК

АДМІНІСТРАТИВНА РЕФОРМА В ІСПАНІЇ

Розглянуто проблеми реформування системи публічного управління Іспанії, що разом з іншими структурними реформами, оголошеними у грудні 2011 р. Урядом на чолі з М. Рахоєм, має забезпечити виведення країни з фінансово-економічної кризи та відновлення її сталого розвитку.

Визначено, що, враховуючи особливості Іспанії, певні аспекти адміністративної реформи можуть бути корисними для України.

Ключові слова: адміністративна реформа, органи публічного управління, органи управління автономних співтовариств, органи місцевого самоврядування.

The paper discusses topical issues of reforming the public administration system in Spain. The reform, together with other restructuring declared by the M. Rajoy Government in December 2011, is aimed at ensuring the country's recovery from the economic and financial crisis, and its sustainable economic revival.

Keeping in mind the specificity of Spain, certain aspects of its administrative reform could be practicable in Ukraine as well.

Key words: administrative reform, public authorities, government agencies of autonomous communities, local government bodies.

Адміністративна реформа в будь-якій країні спрямована на запровадження динамічного процесу змін в інституційній системі публічного управління, вирішує актуальні завдання забезпечення економічного та соціального розвитку країни, політичного партнерства, зміцнення громадянського суспільства, визначення та реалізації публічної політики в економічній, соціальній сферах тощо.

Свій вклад у дослідження проблем адміністративних реформ зробили такі зарубіжні та вітчизняні науковці, як Р. Драго [3], М. Кулеша [4], Н. Меннінг [6], Н. Парісон [7], І. Сало [9], О. Чаплигін [5] та ін.

У сучасному глобалізованому світі адміністративна реформа є підтвердженням політичної волі керівництва держави до змін. Реформи в публічній сфері набувають більшого значення, ніж це було в минулому, і зміцнюють довіру громадян щодо прихильності уряду впроваджувати структурні заходи, які якнайскоріше спричиняють до відновлення економіки країни.

Разом з тим існує проблема переходу від політичного спрямування на адміністративну реформу до вироблення конкретних цілей, напрямів і заходів з проведення цієї реформи.

Метою статті є встановити основні засади започаткування адміністративної реформи в Іспанії.

Вирішенню цієї мети сприятимуть такі цілі дослідження: визначення причин, передумов та мети реалізації адміністративної реформи в Іспанії; виокремлення напрямів реалізації адміністративної реформи в Іспанії, що можуть бути досліджені для модернізації системи державного управління України.

Нагадаємо, що Королівство Іспанія є парламентською монархією, складається з 17 автономних співтовариств та двох автономних міст – Сеута і Мелілья, 50 провінцій і 8295 муніципалітетів. Населення Іспанії – 46,6 млн мешканців, площа – 504 782 кв. км.

У світі існує поширене розуміння того, що система публічного управління повинна адаптуватися до вимог XXI ст. В останні тридцять років більшість країн Організації економічного співробітництва і розвитку (ОЕСР) започаткували заходи з реформування публічного управління. Адміністративні реформи в цих країнах носили як комплексний, так і вузькоспрямований характер (наприклад, стримування зростання витрат у межах фіскальної консолідації).

Питання реформування публічного управління є важливим, оскільки витрати на утримання та забезпечення діяльності всіх адміністративних органів держави еквівалентні, з точки зору державних витрат у країнах Європейського Союзу (ЄС), половині ВВП країни. Якщо однією зі стратегічних засад для економічного розвитку є забезпечення конкурентноспроможності країни у світовому просторі, то адміністративна система держави має бути адекватною потребам економічного, соціального та культурного розвитку.

Реформа публічного управління спричинена необхідністю поліпшити його ефективність. Більшість країн ОЕСР обрали концепцією адміністративної реформи концепцію під назвою “Відкритий уряд”. Вона базується на застосуванні принципів прозорості, доступності та здатності реагувати на нові ідеї, потреби та вимоги фізичних осіб і суб’єктів економічної діяльності. Зрештою, мова йде не тільки про підвищення ефективності діяльності системи публічного управління, але й про зміну її підходів. Завдяки інноваціям, зокрема таким, як “електронний уряд”, не тільки наближується надання адміністративних послуг до споживачів та їх якість, а й створюються умови для підвищення результативності та ефективності усєї системи публічного управління [2].

У сучасному глобалізованому світі проведення адміністративних реформ також свідчить про наявність політичної волі влади до змін.

Причини проведення адміністративної реформи в Іспанії. Після понад двадцяти років економічного зростання (лише в 1993 р. було зафіксовано падіння ВВП на 1 %) у 2009 р. Іспанія увійшла в період фінансово-економічної кризи, спричиненою світовою кризою. Серед основних причин складної ситуації, в якій опинилася країна, були несприятлива міжнародна економічна кон’юнктура, надмірні зовнішні запозичення уряду соціалістів на чолі з Хосе Сапатеро (2004 – 2011 рр.), штучно створена “цінова бульбашка” на ринку нерухомості, затримка у проведенні структурних реформ, зокрема ринку праці.

У 2009 р. ВВП Іспанії зменшився на 3,8 %, у 2010 р. на 0,2 % і у 2012 р. на 1,6 %. Зростання ВВП у 2011 р. на 0,1 % не могло змінити ситуацію, і за підсумками 2012 р. загальна чисельність безробітних уперше в історії країни перевищила 25 % активного населення. Також протягом останніх років спостерігалася стійка тенденція до зростання державного боргу Іспанії (з 36 % у 2007 р. до 76 % у 2012 р.), а також гостра нестача коштів у багатьох автономних співтовариствах.

Погіршення соціально-економічної ситуації (зокрема, за період з грудня 2008 р. по грудень 2011 р. чисельність безробітних зросла з 3 млн 129 тис. осіб до 4 млн 422 тис.; купівельна спроможність знизилась на 7 %; у 2011 р. 21,8 % населення було на межі рівня бідності, коли в 2010 р. – 20,7 %, середній дохід на особу був 9371 євро, що на 3,8 % менше, ніж у 2010 р.) [10] призвело до зміни уряду Іспанії. На парламентських виборах 20 листопада 2011 р. переконливу перемогу здобула Народна партія на чолі з її лідером Маріано Рахоем, який у грудні того ж року очолив і сформував новий уряд країни.

Основними завданнями уряду було визначено реформування ринку праці, фінансової та пенсійної систем, скорочення державних витрат у 2012 р. на 16,5 млрд євро та проведення адміністративної реформи. Кінцевою метою політики уряду М. Рахоя є досягнення стійкого зростання економіки країни і створення нових робочих місць.

Для цього визначено три стратегічні лінії економічної політики:

а) фіскальна консолідація з метою повернення до сталого державного боргу, відновлення довіри до іспанської економіки, полегшення доступу до кредитів, поліпшення зовнішньоторговельного балансу і досягнення сумісності іспанської фіскальної політики з членством країни в ЄС;

б) реформа фінансового сектора з метою забезпечення утворення міцних і кредитоспроможних установ з повним доступом до фінансових ринків;

в) структурні реформи, які забезпечать гнучкість і конкуренцію, покращать якість виробничих факторів та сприятимуть виділенню ресурсів для більш конкурентоспроможних секторів. Серед них слід виділити реформу ринку праці, реформу освіти та закон про гарантування єдності ринку.

На думку уряду Іспанії, реформа системи публічного управління повинна знаходитися в середині вісєї структурних реформ і фіскальної консолідації.

Метою адміністративної реформи є вдосконалення системи публічного управління, підвищення її ефективності та продуктивності, виведення на рівень вимог сьогодення.

У ході адміністративної реформи проводиться поглиблений аналіз державних видатків, у результаті якого виробляються пропозиції щодо ліквідації деяких органів управління, усунення дублювання, спрощення процедур і в цілому запроваджується більший контроль над використанням ресурсів. Усі ці заходи повинні спричинити підвищення ефективності та якості надання адміністративних послуг, а також до значну економію, що сприятиме досягненню цілей фіскальної консолідації.

Для підготовки пропозицій рішенням ради міністрів Іспанії було створено Комісію з питань проведення адміністративної реформи (далі – КПАР), у складі якої працювали підкомісії з питань адміністративного дублювання, адміністративного спрощення, управління службами і спільними засобами; інституційної адміністрації. Комісія проводила свою роботу у співпраці з громадськістю, зокрема була створена Консультативна рада, в якій були представлені омбудсмен, представники бізнесу та публічних службовців.

У червні 2013 р. КПАР оприлюднила доповідь з 219 пропозиціями, з яких 137 стосуються органів публічного управління та автономних співтовариств і 82 виключно центральних органів публічної влади.

З початку діяльності уряду М. Рахоя реформа публічного управління здійснюється за такими напрямками:

1. Бюджетна дисципліна і публічна прозорість (транспарентність).

Першим реформаторський заходом було схвалення урядом нового закону про бюджетну стабільність і фінансову стійкість, який є основою для консолідації бюджету всіх органів публічного управління (далі – ОПУ).

2. *Раціоналізація публічного сектора. Ліквідація організацій та підрозділів, які є дублюючими і неефективними.* Передбачає: а) усунення дублювання з органами автономних співтовариств; б) раціоналізацію інституційної адміністрації, сектора публічних компаній та фондів; в) реформу місцевих органів влади.

3. *Підвищення ефективності ОПУ.* Було запропоновано: а) заходи зайнятості в публічному секторі; б) впровадження системи вимірювання ефективності; в) новий порядок підготовки розділів 2 і 6 Державного бюджету; г) закон про сприяння електронному рахунку-фактурі та створенню бухгалтерського реєстру; д) управління загальними службами та засобами; е) реформування Закону про субвенції.

4. *Адміністрація на службі громадян та підприємств.* Запропонована урядом Іспанії адміністративна реформа принципово фокусується на наданні сприяння відносинам адміністрації з громадянами та підприємствами [2].

Поточні результати проведення адміністративної реформи в Іспанії. “Схуднення” і раціоналізація іспанського публічного управління почалися на початку 2012 р. Завдяки заходам уряду Іспанії, в т.ч. у рамках Закону про бюджетну стабільність і фінансову сталість, дефіцит органів публічного управління знизився до 6,98 % ВВП у 2012 р., порівняно з 8,96 % у 2011 р.

Передбачається, що завдяки реформі публічного управління протягом чотирьох років урядування Народної партії Іспанії публічний сектор у сукупності зменшить витрати на 37,620 млрд євро. Наприкінці цього періоду за умови повного здійснення реформи всі публічні органи (адміністрації) будуть економити 17,534 млрд євро на рік порівняно з тими сумами, які були витрачені у 2011 році. (За даними іспанської статистики, у третьому кварталі 2011 р. працівників сфери публічного управління було 3 220 600, і вони склали 17,7 % від загальної кількості зайнятих в економіці. Починаючи з третього кварталу 2011 р. до першого кварталу 2013 р., мало місце скорочення 374 800 посад публічного управління. Протягом згаданого періоду зайнятість у публічному секторі скоротилася на 11,6 % порівняно з 7,7 % зниженням зайнятості в приватному секторі. У січні 2012 р. центральні органи влади нараховували 234 685 співробітників порівняно з 1 351 883 співробітниками органів управління автономних співтовариств і 597 212 органів місцевого самоврядування).

Станом на березень 2014 р. було реалізовано 63 заходи (28,51 % від усіх), знаходиться у процесі реалізації 158 заходів (71,49 %).

Серед важливих заходів потрібно відзначити ухвалення в листопаді 2013 р. Закону про створення незалежного органу фінансової відповідальності, завдяки якому посилюється зобов'язання щодо досягнення ефективного контролю за виконанням цілей бюджетної стабільності та державного боргу, Закон про прозорість, доступ до публічної інформації та належного управління, який підвищує рівень транспарентності у суспільному житті всіх адміністрацій, гарантує доступ громадян до інформації та встановлює зобов'язання належного управління, які повинні виконувати державні посадовці [8].

Отже, метою адміністративної реформи в Іспанії є вдосконалення системи публічного управління, підвищення її ефективності, ліквідація неефективних структур і покращання надання послуг громадянам країни. За умови її успішної реалізації будуть значно скорочені витрати на публічний сектор.

Для України може бути цікавим досвід Іспанії при вирішенні таких питань, як підвищення ефективності органів публічного управління, бюджетна дисципліна і публічна прозорість; ліквідація організацій і підрозділів, які є дублюючими і неефективними; раціоналізація інституційної адміністрації, сектора публічних компаній і фондів.

Таким чином, адміністративна реформа має забезпечити не лише підвищення ефективності публічної адміністрації, але й зміну її підходів до здійснення управління; в глобалізованому світі посилає також повідомлення про політичну волю керівництва держави до змін.

Література:

1. Державне управління та державна служба: словник-довідник / укл. О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2005. – 280 с.
2. Доповідь Комісії з питань проведення адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.seap.minhap.gob.es.
3. Драго Р. Административная наука / Р. Драго ; пер. с фр. ; под ред. Б. М. Лазарев ; перев. В. Л. Энтин. – М. : Прогресс, 1982.
4. Кулеша М. Реформа публичной администрации в Польше (1989 – 1999 гг.). Идеи и люди [Электронный ресурс] / М. Кулеша. – Режим доступа : <http://www.yabloko.ru>.
5. Чаплигін О. К. Можливості використання закордонного досвіду здійснення адміністративно-територіальних реформ в Україні [Електронний ресурс] / О. К. Чаплигін // Державне будівництво. – 2007. – № 1(41). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
6. Мэннинг Н. Международная реформа государственного управления: уроки для Российской федерации / Н. Мэннинг, Н. Парисон. – Режим доступа : <http://www-wds.worldbank.org>.
7. Парисон Н. Реформирование государственного управления в России: проблемы и трудности / Н. Парисон // Отечественные записки. – 2004. – Вып. № 2 (17).
8. Річна доповідь щодо моніторингу заходів Комісії з питань проведення адміністративної реформи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.seap.minhap.gob.es.
9. Сало І. Як “перекроювали” Польщу та Чехію [Електронний ресурс] / І. Сало // День. – Режим доступу : <http://www.day.kiev.ua>.
10. National Statistics Institute – Національний інститут статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ine.es>.
11. Costitucion de Espana de 1978. – Конституція Іспанії від 1978 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : www.congreso.es.

Надійшла до редколегії 12.09.2014 р.

С. В. СЛЕПАК

ШЛЯХИ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ У СВІТОВИЙ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИЙ КІНЕМАТОГРАФІЧНИЙ ПРОСТІР

Розглянуто інноваційні підходи у стимулюванні українського кіновиробника шляхом участі України у спільних проектах копродукції. Проаналізовано позитивні тенденції у зв'язку із приєднанням України до Європейської конвенції про спільне кінематографічне виробництво. Визначено перспективи співпраці України із Міжнародною федерацією асоціацій кінопродюсерів FIAPF, Міжнародною федерацією асоціацій кінопродюсерів CEPI, Європейським фондом підтримки спільного виробництва і прокату кінематографічних та аудіовізуальних робіт EURIMAGES, а також міжнародними кінематографічними й аудіовізуальними організаціями.

Ключові слова: кінематографічний простір, іноземні інвестиції, ринок кінопрокату, кінопродукт, механізми державного управління, національна кіноіндустрія.

Innovations in stymulyuyuvanni Ukrainian movie producer by Ukraine's participation in joint projects of koprodukcii. Positive tendencies trends due to the accession of Ukraine. the European Convention on cinematographic coproduction. The prospects of Ukraine's cooperation with the International Federation of Associations kinoprodyuseriv FIAPF, the International Federation of Film Producers Associations CEPI, the European Foundation for the support of coproduction and rental of cinematographic and audiovisual robit EURIMAGES and international cinematographic and audiovisual organizations.

Key words: cinematic space, foreign investment, market for film distribution, film product, mechanisms of public administration, national film industry.

Актуальність проблеми міжнародного співробітництва України у сфері кінематографії через спільні міждержавні проекти обумовлена обмеженими можливостями бюджетних витрат України на виробництво національної кінопродукції, а також потребами входження України до світового культурно-інформаційного простору.

У нинішніх умовах засилля американської та російської кіноіндустрії в українському телепросторі розвиток вітчизняного кіно можна забезпечити шляхом інтеграції України в європейський кінематографічний простір через застосування європейських стандартів та досвіду організації кіновиробництва й кінообслуговування. Власне, на ці заходи націлює Загальнодержавна програма розвитку національної кіноіндустрії, яка ставила завдання "визначення статусу

України як члена в міжнародних кінематографічних організаціях та розширення співробітництва передусім з європейськими кіноструктурами” [1, ст. IX].

Різноманітні аспекти міжнародного співробітництва в аудіовізуальному секторі досліджують зарубіжні вчені Д. Андреева, Х. Брон, Е. Брунелла, Т. Весткотт, В. Вієдеман, Т. Георгієва, М. Гйорі, С. Ескенс, Ф. Кабрера Блазкве, Т. Кларк, М. Канзлер, У. Койокару, Т. МкКонадл, А. Лейндж, А. Маршал, Б. Томова, А. Скерлей-Цакарта та інші. Серед українських учених міжнародну кооперацію кіноіндустрії вивчають Б. Бузувера і К. Лисенко. Однак тема даної публікації, незважаючи на її актуальність, досі не знайшла належного зацікавлення з боку науковців.

Мета статті – охарактеризувати можливості співпраці кінематографів України з міжнародними та європейськими кінематографічними організаціями та на основі програмних державних засад України визначити шляхи інтеграції України до світового та європейського аудіовізуального простору.

Повноцінний розвиток національного кіно можливий за умови інтенсивної інтеграції та співпраці з міжнародними кінематографічними організаціями в усіх секторах галузі – не лише виробництва, а й дистрибуції, мережі кінопрокату, структурованого кінобізнесу, фестивального руху та ефективного законодавства. За даними Європейської Аудіовізуальної Обсерваторії, європейські фільми спільного виробництва користуються більшим успіхом, ніж фільми, створені європейськими країнами самостійно. За період 2001 – 2007 рр. 20 європейських держав випустили на екрани 5414 фільмів (з них 1024 – спільного виробництва). Переглянули фільми спільного виробництва (порівняно із знятими самостійно) в 2,7 рази більше глядачів (51785 проти 19137).

Саме на це і націлює Загальнодержавна програма розвитку національної кіноіндустрії на 2003 – 2007 рр. (*Концепції Державної програми розвитку національної кіноіндустрії на 2012 – 2017 р. до кінця 2013 р. залишалась проектом*), в якій зазначається: “Одним із напрямів розвитку національної кіноіндустрії є міжнародне співробітництво у сфері аудіовізуальних мистецтв, передусім з європейськими кінематографічними та аудіовізуальними організаціями, такими як “Аудіовізуальна еврика”, “Європейська аудіовізуальна обсерваторія”, Міжнародна федерація кіноархівів, Міжнародний центр співробітництва шкіл кіно і телебачення, Міжнародна федерація асоціацій кінопродюсерів тощо, щодо приєднання до яких Україні необхідно вжити відповідних заходів” [2, ст. II].

Одним із найбільш ефективних і реалістичних шляхів для внутрішнього розвитку і вдосконалення українського кіно є участь нашої країни у проектах міжнародного спільного виробництва – копродукції. Копродукція – це процес спільного кіновиробництва щонайменше двох країн, коли вони залучені не лише до вироблення, а й до фінансування фільму. Цей вид кіновиробництва необхідно розглядати як унікальну можливість інтеграції української культури в європейську з усіма вигідними для нашої держави результатами. Як зауважують Б. Бузувера

та К. Лисенко, копродукція вирішує відразу дві головні проблеми української кіноіндустрії: фінансування і збут. Оскільки у виробництві фільму беруть участь кілька країн, то і витрати на його створення діляться між ними. Таким чином, з'являється кілька сторін, зацікавлених в отриманні прибутку, а відповідно, у збуті продукції. У такому випадку, прокатом фільму будуть займатися кілька країн, що автоматично поширить його принаймні в межах країн учасниць [4, с. 23]. Це не лише авторитет і позитивний міжнародний імідж, але й ознака відкритості та можливість внутрішнього зростання завдяки використанню потужного потенціалу національної культури. Договори про копродукцію – це необхідна форма легалізації спільного виробництва, коли обумовлюються такі важливі моменти: фінансові вкладення у фільм, терміни роботи, залучення технічного потенціалу різних сторін, професійний склад команди.

Прикладом копродукції є підписана 10 лютого 1995 р. Україною в межах країн співдружності незалежних держав (далі – СНД) Угода про співробітництво в галузі кінематографії, яка сприяє співробітництву в аудіовізуальній сфері, а також підписана 14 листопада 2008 р. Угода про спільне фільмовиробництво, яка націлена на зміцнення економічних і культурних зв'язків між державами.

Протягом останніх років в Україні намітилися позитивні тенденції розвитку вітчизняного кінематографу в напрямку євроінтеграційного співробітництва. Певним успіхом України стало приєднання її в 2009 р. до Європейської конвенції про спільне кінематографічне виробництво, прийнятої Радою Європи 2 жовтня 1992 р. Це забезпечить Україні доступ до багатосторонніх, зокрема європейських, механізмів підтримки кінематографії, участі в європейських програмах культурного співробітництва. Уважається, що ратифікація цього документа сприятиме зникненню кон'юнктурщини в тематиці українських фільмів та зміненню давно застарілого механізму державного фінансування.

З метою просування України як міжнародного центру виробництва кінопродукції та для заохочення використання українських локацій, послуг, потужностей і персоналу створена Українська фільм-комісія. Метою діяльності вітчизняної агенції “Українська кінофондація” також стало покращання конкурентної здатності українського кінопродукту; сприяння відкриттю нових ринків і збільшення дистрибуційних можливостей для українських фільмів; формуванні іміджу країни за кордоном.

Протягом 2008 р. проведено низки заходів з розвитку вітчизняного кінобізнесу: Міжнародна конференція “Кінобізнес в Україні: особливості, перспективи, можливості” за участю представників країн – членів Євросоюзу (Литви, Польщі, Франції). Метою проведення конференції став обмін досвідом та аналіз проблем розвитку ринку кіно в Україні та світі. З метою посилення співпраці та обміну досвідом між представниками вітчизняного та зарубіжного кінобізнесу відбувся щорічний “Кінофоруму Україна-2008”, участь у якому взяли 120 компаній з 8 країн світу, здійснено низку заходів з метою розвитку українського кіноринку: створення умов для встановлення прямих контактів продавців і

покупців кіноправ, презентації української кінопродукції, обмін міжнародним досвідом та проведення профільних семінарів тощо. Проведено IV Київський міжнародний “Кіноринок Молодість” за участі близько 40 компаній з України, Росії, Італії, Чехії, Грузії, Польщі, Ізраїлю. Головним завданням заходу було впровадження системи прямої купівлі-продажу кіноправ іноземних фільмів для української території та вітчизняних для зарубіжних ринків. Тож Україна поступово здійснює кроки неопосередкованої, повноцінної участі на міжнародному кіноринку, що є не лише значним етапом розвитку вітчизняного кінобізнесу, а й складовою формування іміджу України як кінематографічної держави.

У свою чергу Європейський Союз також зацікавлений у доступі на український ринок кіноіндустрії з огляду на його інвестиційну привабливість, що обумовлена низкою факторів:

- можливість вкладення європейського капіталу в розвиток кіно палаців, яких на сьогодні в Україні обмаль;
- рентабельність затрачених на розвиток кінопоказу коштів з огляду на наявну тенденцію до збільшення відвідуваності кінотеатрів українськими кіноглядачами;
- використання українських локацій для кінозйомок при відносно дешевій вартості, а також широка географічна багатоманітність українського простору.

Так, наприклад, у травні 2011 р. відбулося підписання Міждержавної угоди між Україною та Францією про спільне кіновиробництво. Завдяки підписанню цієї угоди Україна отримала 111 млн грн, з яких 61 млн – це державне замовлення, а 50 млн – це державна підтримка фільмів [5].

Серед перспективних напрямків підготовки вітчизняних продюсерів кіно є співпраця з Міжнародною федерацією асоціацій кінопродюсерів (далі – FIAPF), а за можливість й участь у ній, а також проведення міжнародних форумів копродукції, які можуть відігравати роль майданчиків для підписання угод.

FIAPF представляє економічні та правові і інтереси кіно- і телепродюсерів на п’яти континентах з глобальним охопленням. Вона допомагає сформулювати політику і координацію політичних дій у цих ключових областях:

- авторські права та законодавства аспектів прав інтелектуальної власності;
- застосування законодавства інтелектуальної власності та боротьби з піратством;
- поширення цифрових технологій та їх вплив на аудіовізуальний ланцюжок створення вартості;
- процес стандартизації технології регулювання ЗМІ;
- механізми фінансування приватного та державного секторів фільму;
- питання, пов’язані із торгівлею.

FIAPF також є регулятором міжнародних кінофестивалів, зокрема і деяких найбільш значущих у світі. Правила FIAPF на Міжнародних кінофестивалях є довіра і договір між кінобізнесом і фестивалями, які залежать від їх співпраці для їх престижу та економічного впливу [8].

Україна вже має досвід співпраці із FIAPF у процесі створення таких фільмів:

– “Аврора” українського продюсера О. Байрак за участю американської зірки Е. Робертса, російського актора Д. Харат'яна, який було номіновано від України на премію “Оскар” в номінації “Кращий фільм іноземною мовою”;

– “Сафо” українського продюсера А. Новікова, британського режисера Р. Кромбі продакшн-студії “Ялта-фільм” за участю грецького композитора М. Теодоракіса, американських, українських, грецьких акторів;

– перший український повнометражний фільм, представлений на фестивалі в Каннах “Щастя моє” режисера С. Лозниці, фінансування якого забезпечували кінокомпанії Sota Cinema Group з України, MA.JA.DE Filmproduktion та німецька Lemming Film; і який придбала для прокату американська компанія KinoInternational;

– “Крос” молодого київського режисера М. Вроди за участю французького продюсера Ф. Келлер, який здобув “Золоту пальмову гілку” в Каннах 2011 р. у номінації короткометражних фільмів.

14 травня 2011 р. у рамках Канського кінофестивалю було підписано “Міждержавну Угоду про спільне кіновиробництво” між Україною та Францією. Цей договір відкриває українському кінематографу шлях до участі у проєктах європейського кіно, що передбачає підвищення якості і конкурентоспроможності національного кінопродукту, промоцію і дистрибуцію його в європейському, а отже, і світовому кінопросторі. Угода, укладена на два роки, дає рівні можливості знімати кіно українським режисерам на території Франції, а французьким – в Україні.

Перевагами спільного виробництва кіно є менші об'єми державної підтримки, своєрідне гарантування вчасного і якісного завершення проєкту, так звана “мінімізація ризиків”, розширення дистрибуційної географії.

Розширення практики спільного виробництва як ефективного механізму розвитку вітчизняної кіноіндустрії та підвищення її конкурентоспроможності вимагає виконання низки умов. Одна з них – фінансова підтримка кіновиробництва з боку держави. В умовах процесу копродукції вона є ознакою надійності проєкту. У першу чергу, тому, що домовленість про спільну роботу над фільмом – це міжнародний документ, який потрібно застрахувати від ризику виникнення в процесі роботи дисбалансу між різними учасниками проєкту. Для прикладу, серед країн Східної Європи найбільш активним учасником спільного кіновиробництва є Угорщина, і це пояснюється зручною схемою фінансування: держава відшкодовує витрати, задіяні на виробництво фільму, по закінченню роботи над ним.

Створення сприятливих умов та подолання комплексу невирішених проблем розвитку вітчизняного кінематографу потребує використання широкого спектру шляхів інтеграції в європейський кінематографічний простір.

Для того щоб оператися з новими викликами, пов'язаними з тривалою трансформацією ринків і зміцненням позицій України, слід поглиблювати співробітництво із Європейським Союзом за такими основними показниками:

– зміцнення зв'язків між галузями виробництва і розподілу з метою цілях забезпечення координації між європейськими кіноринками;

– збільшення інвестицій у кіновиробництво та маркетинг;

- збільшення фінансових вкладень у видавництво кінокаталогів;
- розробка стратегії популяризації європейських великих компаній на зовнішніх ринках;

- збільшення інвестицій у телевізійне виробництво.

Каталогізація та створення баз даних передбачає комплекс дій, які в результаті спричиняють таке:

- присвоєння кінематографічному твору індексу документації;

- створення файлу коду виробництва фільму;

- створення на основі європейських та міжнародних стандартів баз даних з інформацією про фільми;

- фільмографія і доступність для громадськості, наприклад в інтернеті.

Європейський Союз рекомендує, щоб каталогізація фільмів здійснювалась за хронологічним та тематичним принципом. З метою заохочення роботи в даній сфері також рекомендовано використовувати комерційні можливості заохочення комплектування колекцій, зокрема шляхом випуску відповідних акцій [9, ст. 8 11].

Україні слід більш активно долучатися до європейського каналу підтримки аудіовізуальних творів через програму Медіа-2007 із загальним семирічним бюджетом близько 755 млн євро. Власне, ця програма була відкрита для великої кількості європейських держав, перш за все країн – кандидатів на вступ у ЄС – Хорватії, Болгарії, Румунії та Словенії. Для інших країн – кандидатів до ЄС, наприклад для Македонії, Албанії, Боснії та Герцеговини та Сербії доступ до програми залежить від адаптації національного законодавства. Молдова, яка співпрацює з ЄС в рамках Європейської політики сусідства, зможе взяти участь у проекті після ратифікації Конвенції Ради Європи про транскордонне телебачення [7]. Кошти, що виділяються в рамках програми MEDIA, зазвичай не перевищують 50 % від фактичної вартості проекту. Для країн – партнерів ЄС вона передбачає 15 млн євро допомоги на трирічний термін дії.

Зазначимо, що перш за все необхідно розвинути співробітництво з європейськими кінематографічними та аудіовізуальними організаціями EURIMAGES, CEPI, MEDIA, Cinema Net Europe, Europa Cinemas тощо.

EURIMAGES – Європейський фонд підтримки спільного виробництва і прокату кінематографічних та аудіовізуальних робіт (далі – “Євримаж”) – міжнародний фонд РС, основною метою якого є сприяння розвитку кіноіндустрії європейських країн шляхом заохочення спільного виробництва і розповсюдження фільмів. З моменту свого створення (1989 р.) EURIMAGES надав підтримку у виробництві більш ніж 700 повнометражних і документальних фільмів. Його річний бюджет складає майже 20 млн євро. Фінансування виробництва кінопродукції відбувається за двома схемами – для фільмів, які можуть реально виходити в прокат всією Європою та фільмів, що відображають культурну різноманітність європейського кіно. Це фонд підтримки спільного кіновиробництва і прокату аудіовізуальних робіт, створений при Раді Європи в 1988 р. Йдеться про фінансову підтримку виробників документальних, ігрових і анімаційних фільмів

хронометражем не більше 7 – 10 хв., створених як копродукція. Щорічно більше 760 тис. євро витрачається на допомогу в дистрибуції кінопродукції, у співпраці з компанією “Європа Сінема” Євримаж підтримує більше сорока кінотеатрів у чотирьох країнах із сукупним бюджетом на це близько 616 тис. євро на рік. Для України членство в EURIMAGES дасть можливість отримати допоміжне фінансування на виробництво вітчизняного кінопродукту та можливість розширення ринку збуту для українського кінопродукту. Процедура вступу України до EURIMAGES розпочато в 2002 р. та затверджено Законом України “Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003 – 2007 роки”. Хоча термін дії закону завершився, процедура вступу України до цієї організації не реалізована. Подальше відтягування цього процесу не лише гальмує розвиток вітчизняного кінематографу, а становить загрозу втратити можливість скористатись преференцією щодо пільгового обсягу вступного внеску, що для України надала EURIMAGES (для інших країн ця сума становить 1 млн євро, а для України за попередньою домовленістю ця сума становитиме 300 тис. євро). Про необхідність співпраці України із EURIMAGES говорилось і під час парламентських слухань “Національна кінематографія: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” 18 березня 2005 р. [10, п. VI].

СЕРІ – Міжнародна федерація асоціацій кінопродюсерів, заснована в 1989 р. з метою організації і представництва інтересів незалежних кіно- і телепродюсерів Європи. Це єдина організація телевізійних продюсерів і кінопродюсерів світового масштабу. До її завдань входить вироблення єдиної стратегії, лобювання інтересів та координація дій продюсерів, вироблення правил діяльності в таких галузях: законодавство з авторського права та інших питань інтелектуальної власності, протидія піратству, застосування цифрових технологій, процес стандартизації технологій, регулювання ЗМІ, механізми фінансування фільмів із приватного і суспільного секторів, питання розповсюдження і торгівлі, акредитація фестивалів. Її учасниками є 26 продюсерських організацій із 23 країн.

Сьогодні асоціація СЕРІ представляє близько 4000 незалежних продакшн-компаній Європи, що складає 95 % всієї європейської аудіовізуальної продакшн-індустрії. До основних напрямків діяльності Федерації входить представництво незалежного телебачення і виробництво кіно в європейському масштабі, сприяння розвитку та захист інтересів на міжнародній арені, розвиток комерційних відносин між європейськими виробниками; створення мережі інформації та обміну досвідом між європейськими виробниками; просування інтересів незалежних виробників Європи, національного і міжнародного рівня. Асоціація продюсерів України є членом СЕРІ тільки з липня 2007 р., однак уже 2008 р. виграла тендер на проведення Генеральної асамблеї Європейської асоціації незалежних продюсерів. Взаємний інтерес українських та європейських продюсерів зумовлений зацікавленістю щодо використання українських локацій для європейського кінобізнесу. Членство української сторони в СЕРІ надасть можливість приходу не лише потужного іноземного капіталу, а й можливість спільного та взаємовигідного вирішення

проблем розвитку кінематографії на національному та загальноєвропейському рівні (проблеми пов'язані з кадровим забезпеченням, зокрема технічним персоналом, рівень їхнього професіоналізму тощо).

З метою формування європейської ідентичності в українському суспільстві та посилення співпраці з європейськими інституціями у сфері кінематографу важливою є участь у медіа-програмі Європейського Союзу, метою якої є:

- зміцнення європейського аудіовізуального сектора, що відображає європейську культурну ідентичність і спадщину;

- збільшення обігу європейських аудіовізуальних робіт усередині Євросоюзу і поза його межами;

- посилення конкурентоздатності європейського аудіовізуального сектора через пільгове фінансування.

Бюджет Медіа на 2007 – 2013 рр. для європейських країн, що беруть участь у програмі, становить 755 млн євро та структурований за п'ятьма напрямками: 20 % – на розвиток (єдині проекти, каталоги, нові таланти, спільне виробництво); 55 % – на розповсюдження (технології, агенти по збуту, диктори, експоненти кіно); 9 % – на просування (доступ ринку, фестивалі, загальні події, спадщина); 7 % – навчання (фінансове управління, нові технології тощо), 5-4 % – на пілотні проекти. Оскільки програма формує інерцію, її бюджет зростатиме на щорічній основі, починаючись з 75 млн євро в 2007 р. і досягаючи апогею з 107 млн євро в 2013 р.

Складовою Медіа програми ЄС у справі популяризації європейського кіно шляхом фінансової та матеріально-технічної підтримки тих мереж кінотеатрів, що зобов'язуються дотримуватись певної квоти демонстрації європейських фільмів, є Eurora Cinemas. Програма охоплює близько 670 незалежних кінотеатрів більш ніж з 1500 екранами в приблизно 340 містах і 50 країн у всьому світі. Місія програми – підтримка демонстрації в кінотеатрах європейських фільмів, розвиток національних об'єднань та європейських ініціатив, заохочення використання цифрових кінотехнологій. Україна вже має певний позитивний досвід співпраці з цією організацією. Зокрема, київський кінотеатр “Жовтень” першим серед кінотеатрів України прийнято до європейської організації “Європа-сінема”. На підставі високої оцінки репертуарного звіту і статистичних даних з прокату французького кіно і фільмів країн ЄС за 2007-2008 рр. (частка європейського кіно становила 40 % від всіх сеансів), кінотеатр отримав грант за 2007 р. у сумі 10 тис. євро і аналогічно за 2008 р. Подальше розширення участі України у відповідній програмі дасть можливість прискорити розвиток вітчизняної мережі кінотеатрів (особливе значення має розвиток районних та сільських мереж кінопрокату), збільшити частку не лише європейських фільмів, а й вітчизняного кінопродукту, знятого спільно з європейськими партнерами.

За підтримки Представництва Європейської Комісії в Україні проводиться Міжнародний фестиваль документального кіно про права людини Docudays.ua. Проведення фестивалю відзначено ЄС як здійснення важливого етапу зближення України та Євросоюзу, його відповідність європейським цінностям і співвіднесеність з центральною темою Року міжкультурного діалогу, що

проводиться під егідою ЄС. Участь української сторони в подібних заходах є важливою складовою статусу України як учасника європейської політики, формування національної ідентичності в європейських ціннісних координатах.

Важливою складовою міжнародного співробітництва повинна стати участь українських кінематографістів у престижних кінофестивалях, кіноринках, інших кінематографічних акціях з метою підтримання ділових і творчих зв'язків, обміну досвідом з іноземними кінематографістами. Участь у міжнародних фестивалях є загальноновизнаним каналом популяризації національного кінопродукту на міжнародному рівні. Відповідною метою Української кінофундації була участь на 58-у Берлінському міжнародному кінофестивалі. Згідно з міжнародним стандартом в Україні проводиться щорічний Київський міжнародний кінофестиваль “Молодість”, який за рейтингом Міжнародної федерації асоціацій кінопродюсерів (ФІАПФ) віднесений до 12-и найкращих світових фестивалів.

Як зауважує В. Бакальчук, участь України в європейських програмах копродукції, з одного боку, дасть можливість підвищити конкурентоспроможність вітчизняного кінопродукту, збільшити обсяги його виробництва, а з іншого – можливість виходу на міжнародні ринки, здійснювати його промоцію та дистрибуцію за кордоном за підтримки міжнародних європейських організацій [3]. Однак Україна не достатньо використовує можливості співпраці з міжнародними та європейськими кінематографічними організаціями. До того ж навіть ті фільми, які були вироблені за підтримки цих організацій, залишились маловідомі українському глядачеві.

Україні також слід посилити зв'язки з Програмою співпраці ЄС і третіх країн у сфері аудіовізуальної промисловості, що здійснюється за підтримки Європейської комісії, покликана розвивати міжкультурний діалог (організація фестивалів, які включають екранування європейських фільмів) та розвиток місцевої та регіональної промисловості. Програма діє на основі взаємовигідного співробітництва і включає:

– навчання професіоналів в аудіовізуальному секторі (виробництво, спільне виробництво, розповсюдження, і просування);

– просування кінематографічних робіт: заохочення та пільгові умови укладання угод між розповсюджувачами/експортерами від Євросоюзу і розповсюджувачами/експортерами від третіх країн; маркетинг і кругообіг (заохочення появи артистичних і індустріальних мереж співпраці) європейських фільмів у третіх країнах і, тим же чином, фільми від третіх країн у межах кіноринку Євросоюзу.

– підтримка мереж кіно, які присвячують істотну частку власних програм для європейських фільмів у третіх країнах, і хто приймає на себе зобов'язання щодо подібної пропорції фільмів від третіх країн.

Залучення української сторони до реалізації програми сприятиме як зростанню професійного рівня працівників вітчизняної кінематографії, можливості використання пільгових умов для дистрибуції (просування) вітчизняних фільмів на європейський ринок, так і посиленню діалогу України та ЄС у сфері аудіовізуального співробітництва.

За умов своєчасного та успішного виконання програми бюджетні витрати України в короткі терміни компенсуються через приплив європейських інвестицій у розвиток вітчизняної кіноіндустрії. Необхідно розглянути можливість заміни системи держзамовлення (окрім соціально важливих жанрів) у сфері кінематографії на систему часткового фінансування/повернення коштів виробництва вітчизняних фільмів спільно з європейським виробництвом; внести відповідні зміни до ст. 21 “Державне замовлення у галузі кінематографії” Закону України “Про кінематографію”, а також до Проекту Бюджету на 2009 р. за програмою “Створення та розповсюдження національних фільмів” та інших чинних нормативно-правових актів.

Отже, аналіз дослідження проблеми інтеграції України у світовий та європейський кінематографічний простір дозволив зробити такі висновки.

Інтеграція українського кінематографу в європейський культурний простір сприятиме формуванню позитивного міжнародного іміджу країни, становленню національної ідентичності в європейських ціннісних координатах, а також інтенсивному розвитку вітчизняного кінобізнесу.

Приплив іноземних інвестицій на ринок кінопрокату сприятиме оптимізації економічних витрат на процес відновлення вітчизняної кіномережі, полегшить доступ української аудиторії до національної та європейської кінематографії.

Інтенсифікація використання українських локацій для кінозйомок сприятиме збільшенню бюджетних надходжень, можливість надавати в оренду матеріально-технічне оснащення збільшить прибутковість вітчизняних кінематографічних організацій та компаній.

Використання європейського досвіду з виробництва конкурентного, комерційно-прибуткового вітчизняного кінопродукту покращить професійний рівень кадрового потенціалу, його зайнятості та дасть можливість зупинити відтік талановитих фахівців з України.

Запровадження європейських стандартів у законодавче регулювання та механізми фінансування сфери не лише збільшить обсяги виробництва вітчизняного кінопродукту, а й трансформації українського кінематографу з дотаційної сфери у потужний в прибутковий сектор економіки.

Література:

1. Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003 – 2007 роки [Електронний ресурс] : Закон України від 25 грудня 2002 р. № 361-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

2. Про Загальнодержавну програму розвитку національної кіноіндустрії на 2003 – 2007 роки [Електронний ресурс] : Закон України від від 25 грудня 2002 р. № 361-IV. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>.

3. Бакальчук В. Шляхи інтеграції українського кінематографу в європейський кінематографічний простір [Електронний ресурс] / В. Бакальчук. – Режим доступу : <http://old.niss.gov.ua>.

4. Бузовера Б. Кооперация украинской киноиндустрии с мировой как фактор интеграции Украины в мировую экономическую систему [Електронний ресурс] / Б. Бузовера, К. Лысенко // Управління розвитком соціально-економічних систем: глобалізація ; Донецький національний університет. – Режим доступу : <http://zakon.znate.ru>.

5. Перспективи розширення участі українського кінематографу в проектах копродукції: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. – Режим доступу : <http://www.niss.gov.ua>.

6. Рекомендації парламентських слухань “Національна кінематографія: стан, проблеми та шляхи їх вирішення” : постанова Верховної Ради України від 18 березня 2005 р. № 2497-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua-info.biz>.

7. European Convention on Transfrontier Television of 5 May 1989 (ETS No. 132), amended according to the provisions of the Protocol of 1 October 1998 (ETS No. 171) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ec.europa.eu>.

8. International federation of film producers association [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.fiapf.org>.

9. Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de noviembre de 2005, relativa al patrimonio cinematográfico y la competitividad de las actividades industriales relacionadas. Diario Oficial № L 323 de 09/12/2005 p. 0057–0061. (2005/865/EC) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://eur-lex.europa.eu>.

10. Council of Europe, see [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.coe.int>.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

УДК 351

О. О. ТРУШ, О. П. ГУДИМА, І. С. НОВІК

ІНФОРМАЦІЙНО-АНАЛІТИЧНІ ЗАСОБИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ У ПРОВІДНИХ КРАЇНАХ СВІТУ: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

Розглянуто основні аспекти зарубіжного досвіду щодо створення ситуаційних центрів (кризових, інформаційно-аналітичних). Визначено основні напрямки вдосконалення та підвищення ефективності та якості управлінських рішень щодо забезпечення національної безпеки України.

Ключові слова: ситуаційний центр, система підтримки управлінських рішень, державне управління, інформаційно-аналітичне забезпечення.

The key aspects of international experience on the creation of centers of situation (crisis, information and analysis). The main directions of improving and increasing the efficiency and quality management solutions for the national security of Ukraine.

Key words: Situation Centre, system support management decisions, governance, information and analytical support.

В умовах стрімкого зростання інформаційних потоків, високої динамічності, складності, багатоаспектності, суттєвим зростанням ступеня невизначеності задач управління, які вирішуються органами державної влади, браку часу для ухвалення стратегічних рішень критично важливим стає створення для керівників різного рівня сучасного науково-технологічного середовища, що сприяє оперативному інформаційно-аналітичному забезпеченню керівництва в різних ситуаціях та забезпечує прийняття ефективних управлінських рішень.

Вивченням питань створення, становлення і розвитку систем прийняття державноуправлінських рішень опікувалися такі вчені, як В. Бакуменко, А. Дегтяр, Н. Нижник, Г. Почепцов, Т. Сааті та ін., інформаційно-аналітичному забезпеченню державного управління, інструментам їхнього прийняття присвячено праці М. Демидова, М. Ільїна, Р. Марутяна, Є. Наумова, Є. Новікової, А. Кошкіна, А. Морозова та ін.

Проте питання щодо особливостей формування та сучасного стану інформаційно-аналітичних засобів забезпечення державного управління провідних країн світу висвітлено ще недостатньо.

Тому метою роботи є аналіз зарубіжного досвіду щодо створення ситуаційних центрів як інструменту забезпечення прийняття та підтримки державноуправлінських рішень.

Ідеологія створення і функціонування ситуаційних центрів (далі – СЦ) заснована на інтеграції в одній організаційно-функціональній структурі сукупності адміністративно-управлінських, технічних, інформаційних, програмних і телекомунікаційних ресурсів для забезпечення всебічного, оперативного, інтелектуального аналізу обстановки і відпрацюванню адекватних рішень по управлінню складними ситуаціями.

Залежно від галузі застосування, назва “Ситуаційний центр або кімната” (situation room) може трансформуватися в “Центр командування і управління” (command and control center), “Кризовий центр” (crisis center), “Надзвичайний центр” (emergency center), “Залу нарад” (conference room). При цьому під центром розуміється не лише спеціально обладнане приміщення, але й відповідні інформаційні, телекомунікаційні, програмні та методичні засоби, що забезпечують процес доставки, агрегації інформації з метою вироблення відповідного управлінського рішення.

Таким чином, ситуаційний центр – це, передусім, сукупність спеціальних інформаційних технологій та апаратно-програмних комплексів, що реалізують функції підготовки управлінських рішень з урахуванням оцінки їх наслідків,

причому процес розробки й прийняття рішення відбувається в реальному часі по відношенню до тих подій, на які треба реагувати [1].

Завдання, що реалізуються в СЦ, можна умовно поділити на три групи: інформаційно-аналітичне забезпечення, прогнозування розвитку ситуацій та підготовка колективних рішень [2].

Відомо, що концепція створення СЦ була запропонована англійським кібернетиком Стаффордом Біром у 1970-і рр., а перший СЦ для перших осіб держави було створено під керівництвом Біра в кінці 1970-х рр. [1]

На теперішній час концепція СЦ як комплексних інформаційно-аналітичних систем підтримки, прийняття та контролю виконання управлінських рішень є досить популярною. Зараз у світі існує біля 300 СЦ, які використовуються урядами різних країн, а також керівниками крупних корпорацій. В Європі існує декілька десятків СЦ, наприклад у Норвегії їх 10.

Досвід створення ситуаційних центрів у провідних країнах світу наведено в табл. [3 – 6].

Таблиця

Особливості створення ситуаційних центрів

<i>Країна</i>	<i>Характеристики</i>
<i>США</i>	<p>Створено та успішно функціонує ситуаційна кімната Білого дому (White House Situation Room) – це щодобовий наглядовий і сигнальний центр, що забезпечує Президента, помічника з національної безпеки, членів Ради безпеки поточною розвідувальною і відкритою інформацією для вироблення і реалізації політики у сфері національної безпеки.</p> <p><i>Основні особливості СЦ Білого дому:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – безпосередня близькість до основного місця перебування Президента США, де він може оперативного отримати будь-яку інформацію про стан у країні та у світі, зв'язатися в будь-який час з директором ЦРУ; – ситуаційний центр є одночасно розвідувальним та операційним центром для керівництва США; – невеликий розмір приміщення, внаслідок чого малочислений персонал (аналітик, техніки) повинен бути добре підготовленим, крім того технічне оснащення повинно відповідати функціональним. <p><i>Структура ситуаційного центру Президента США:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – група чергових у складі 45 осіб. <p>Основна їх задача – це відслідковувати в режимі реального часу головні міжнародні події у глобальному масштабі. Джерелами відомостей є інформагентства, інтернет-ресурси, телефонний та факсимільний зв'язок, а також шифрпереписка. На основі цих відомостей центр готує щоденні доповіді керівництву держдепартаменту, а також оперативні зведення по "гарячим" подіям у світі.</p> <ul style="list-style-type: none"> – штаб зі сприяння урегулюванню криз (crisis management support – CMS) у складі 8 осіб. <p>Основна функція штабу – кризовий моніторинг. На штаб також покладено функцію опрацювання термінових телеграм для доповіді керівництву держдепартаменту.</p> <p>Основними задачами штабу є робота з відстеження та прогнозування потенційних криз і так назване "надзвичайне планування", тобто відпрацювання алгоритму дій, а також навчання співробітників методам антикризового реагування</p>

Продовження табл.

Країна	Характеристики
<p><i>Німеччина</i></p>	<p>Найбільш оснащеним СЦ у Німеччині на сьогоднішній день вважається “Загальний інформаційно-ситуаційний центр федерального центру та земель” (Gemeinsame Melde- und Lagezentrum von Bund und Ländern – GMLZ), заснований за результатами повені літом 2002 р. та інтенсивної політичної дискусії після терактів 11.09.2011 р.</p> <p><i>Основні цілі та задачі центру:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – основне, загальнодоступне місце для отримання інформації щодо загроз та подій національної важливості; – постійне відстеження оперативної обстановки на карті місцевості та дій цивільних служб для міжвідомчої координаційної групи, СЦ Міністерства внутрішніх справ, інших федеральних служб; – визначення загроз та оцінка можливих збитків у співпраці з іншими органами, організаціями, інститутами; – підготовка матеріалів, інформування німецьких та інтернет-користувачів інших країн по першочерговим заходам щодо запобігання загроз; – співробітництво зі структурами ЄС з приводу моніторингу надзвичайних ситуацій. <p><i>Структура центру:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – відділ управління кризисними ситуаціями, антикризовий менеджмент; – відділ попередження надзвичайних випадків, інфраструктура для кризових ситуацій; – відділ дослідження і розробки, охорона здоров’я населення; – академія управління в кризових ситуаціях та планування; – архівний відділ. <p>СЦ обслуговується німецькою інформаційною системою deNIS, співробітники проектної групи deNIS роблять моніторинг більше тисячі Інтернет-сайтів та перевіряють їх на придатність для розміщення своєї інформації в загальний доступ (в тому числі – сайти аварійних, рятувальних та сервісних служб).</p>
<p><i>Європейський Союз</i></p>	<p>У структурах управління Європейського Союзу (далі – ЄС) функціонує Спільний СЦ (далі – ССЦ) ЄС (The EU Joint Situation Center). ССЦ був створений у 2002 р. у відповідь на терористичні атаки у вересні 2001 р. на США. Знаходиться в Брюсселі, штат центру близько 100 осіб.</p> <p><i>Основні цілі та задачі ССЦ:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – забезпечення країни ЄС достовірною та своєчасною інформацією з питань безпеки суспільства, оцінки ймовірних загроз; – раннє попередження при загрозі терористичних актів; – обмін розвідувальної інформації розвід-служб країн ЄС центром. <p><i>Структура Центру:</i></p> <p>Бюро цивільної розвідки (the Civilian intelligence Cell – CIC). Аналітики бюро займаються оцінкою політичної обстановки та терористичних загроз.</p> <p>Підрозділ загальної діяльності (the General Operation Unit – GOU). Проводять цілодобовий моніторинг подій у світі та займаються аналізом нерозвідувальної інформації.</p> <p>Підрозділ зв’язку (the Communication Unit – CU). Підрозділ займається забезпеченням та конфіденційністю комунікацій Ради Європи</p>

<i>Країна</i>	<i>Характеристики</i>
<i>Китай</i>	<p>У 1981 р. був заснований Центр досліджень розвитку процесів при Держраді Китайської Народної Республіки (Development Research Center of the State Council).</p> <p><i>Основними цілями і задачами Центру є:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – збір і моніторинг усієї інформації про стратегічні та довгострокові плани щодо соціально-економічного розвитку країни; – вивчення та моніторинг трендів у розвитку національної економіки та аналіз макроекономічної ситуації з метою відпрацювання загальної макроекономічної політики, розвитку промислового виробництва, промислової політики. Відпрацювання пропозицій з орієнтації структури промислового комплексу, створення нових технологій; – моніторинг і відпрацювання рекомендацій із зовнішньої політики та політики залучення закордонних інвестицій. Дослідження розвитку світової політики, відпрацювання рішень щодо реформування економіки Китайської Народної Республіки; – вивчення та моніторинг реалізації політики використання людських ресурсів, соціальної складової в національній економіці, використання національних природних ресурсів, екологічного балансу та сфери захисту навколишнього середовища; – керівництво спільними міжнародними дослідженнями, обмін інформацією з міжнародними організаціями та дослідними інститутами
<i>Сінгапур</i>	<p>СЦ Сінгапуру об'єднує системи раннього попередження. Оскільки Сінгапур є містом-державою, то його територія порівняно мала і майже вся проглядається камерами зовнішнього спостереження. Тому уряд знає все, що відбувається в місті, будь-то дорожні затори чи то надзвичайні ситуації, несанкціоновані демонстрації тощо.</p> <p>Спеціалісти Центру цілодобово проводять моніторинг подій у місті та передмісті. Також СЦ обслуговують аналітики для прогнозування ситуацій, що відбуваються в місті та в регіоні. СЦ обмінюється інформацією з Азійським центром попередження катастроф</p>
<i>Бразилія</i>	<p>У Бразилії існує декілька рішень, що відносяться до поняття СЦ – основні з них орієнтовані на протипожежний моніторинг лісових масивів Амазонки, в тому числі за допомогою супутників, та інші задачі. Особливо необхідно відмітити бразильський проект “Geosphere Earth Situation Room” (ESR), компонентами якого є “GeoSphere Image”, “the GeoSphere Globe” та “Global Visual Library”.</p> <p>Проект відпрацьований з метою обслуговування глобальної мережі установок та є одночасно розрахунковою палатою, дослідним центром та інтерфейсом для міжнародних досліджень у сфері глобальних змін і управління ресурсами Землі, а також центром відслідковування та візуалізації глобальних проблем</p>

Країна	Характеристики
Росія	<p>У колишньому СРСР одним з перших прообразів СЦ став оперативний штаб з ліквідації наслідків Чорнобильської катастрофи в 1986 р. На основі відпрацьованих у ньому рішень було створено СЦ керівництва Міністерства з надзвичайних ситуацій. СЦ забезпечує візуалізацію поточного та прогнозованого стану аналізованої ситуації, показуючи, які є сили, засоби, які пропонуються рекомендації. На основі всієї цієї інформації приймаються рішення, які за допомогою наявних у Ситуаційному центрі коштів доводяться до рятувальників.</p> <p>У лютому 1996 р. був уведений у дію СЦ у резиденції Президента Російської Федерації (далі – РФ). Це досить складний програмно-мультимедійний комплекс: три екрана розміром 1,5x2 м, більше десятка робочих станцій (студій нелінійного монтажу, графічних станцій, комп'ютерів для підготовки презентацій), потужний сервер, який зберігає величезні обсяги інформації, а також набір різних інструментальних засобів, що дозволяють обробляти інформацію і представляти її Президенту. При аналізі ситуації Президентом матеріал оперативно доповнюється новими даними, комп'ютер обробляє інформацію і відображає на екрані результати моделювання. На їх основі виробляються рішення, які доводяться до виконавців засобами того ж СЦ.</p> <p>Найбільшим і добре обладнаним СЦ є створений у Держкорпорації “РОСАТОМ”.</p> <p>Схема побудови ієрархічної системи взаємодіючих СЦ на базі типової інтеграційної платформи реалізується компанією “Енвіжн Груп”. У цій структурі на нижчих рівнях управління (на рівні підприємств) джерелами інформації є різні автоматизовані засоби моніторингу, контролю та оцінки стану об'єктів, що замикаються на раніше створені системи контролю та управління. Вони інтегруються за допомогою універсальної програмної платформи в єдиному СЦ. Для кожного вищестоящего центру джерелом інформації є сукупність нижчестоящих центрів. Така побудова системи на єдиному базовому модулі дозволяє забезпечити повну сумісність усіх центрів і економічне використання фізичних ресурсів.</p>

В умовах загострення міжнародної ситуації, у тому числі в контексті боротьби з міжнародним тероризмом еволюціонувала як сама концепція СЦ, так і способи її реалізації.

У колишню концепцію СЦ було закладено технологію data management (управління даними) або information management (управління інформацією). По суті, діяльність СЦ зводилася до відображення інформації для її обговорення за задалегідь спрогнозованим сценарієм. Сучасні технології knowledge management (управління знаннями) дозволяють перейти до реальної генерації управлінських рішень у СЦ. В основі цієї технології покладено можливість накопичення знань щодо рішень у подібних ситуаціях і відомостей щодо людей (організацій), здатних стати експертами в тій або іншій галузі.

Практично всі провідні країни світу переходять від концепції “замкнутого” СЦ до концепції створення розподілених ситуаційних центрів, в яких збір та агрегація інформації, а також генерація знань здійснюється співтовариством експертів, що отримали назву *collaboration system* (системи взаємодії) та *intelligence sharing systems* (системи обміну й розподілу інформації). Зокрема, такі системи створено в силових відомствах США.

Технічною основою таких систем є розвинене захищене телекомунікаційне середовище та програмні засоби організації колективної роботи. Особлива увага приділяється системам управління знаннями, методикам й програмам колективного “мозкового штурму” і генерації ідей, розробляються спеціальні методи та презентації представленої інформації.

При цьому розвивається напрям надання зовнішніх (по відношенню до власника СЦ) послуг сторонніми організаціями як у частині залучення їх експертів до аналізу проблеми (ситуації), так і в частині використання їх обчислювальних потужностей для накопичення та моніторингу відповідної інформації.

Світовим лідером серед розробників ситуаційних центрів на Заході є компанія *Silicon Graphics Inc* (далі – SGI). Компанія приступила до створення СЦ на початку 1990-х рр. Початок розробки подібного продукту в SGI пояснюють необхідністю відходу від традиційних способів обробки даних, коли при особі, що приймає рішення, створюється група експертів, відповідальних за відбір і препарування інформації. Як переконалися на Заході, при такому підході в більшості випадків результуюче рішення фактично приймається згаданою групою експертів, відповідним чином готують вхідну інформацію для формального прийняття рішення першою особою компанії. У разі некомпетентності лобістських інтересів експертів процес прийняття рішення та його результат може бути спотвореним.

Запропонована компанією SGI побудова процесу прийняття стратегічних рішень базується на таких двох основних принципах:

1. Визнання повномасштабної бізнес-компетентності першої особи у прийнятті стратегічних рішень у своїй сфері відповідальності.
2. Можливість оперативного доступу першої особи у стислі терміни часу до всієї інформації, що відноситься до питання, що вимагає рішення.

Для реалізації цих принципів потрібні великі обсяги і висока інтенсивність надходження вхідної інформації, що робить абсолютно необхідним використання сучасних засобів, що забезпечують високі можливості прийому, відтворення і сприйняття інформації. Найбільш перспективний шлях досягнення цих можливостей пов’язаний з побудовою СЦ для осіб, що приймають рішення.

Серед більш 100 СЦ, створених компанією SGI за останні п’ять років, можна виділити три основні класи СЦ:

- 1 клас – СЦ для аналізу та управління кризовими ситуаціями;
- 2 клас – центри віртуальної реальності для відтворення розроблюваних (неіснуючих) об’єктів;
- 3 клас – центри моніторингу та прийняття стратегічних рішень.

До *першого класу* відносяться СЦ для аналізу та управління кризовими ситуаціями. При цьому основне призначення подібних центрів полягає в запобіганні кризи за рахунок своєчасного надання особам, які приймають рішення, не тільки всієї вичерпної інформації щодо поточного стану контрольованих об'єктів, а й прогнозів можливих сценаріїв розвитку подій. Хоча більшість таких кризових ситуаційних центрів орієнтовані на вирішення завдань безпеки, подібні центри також активно створюються для боротьби з локальними кризами у великих мегаполісах.

Другий клас СЦ, яких часто називають центрами віртуальної реальності (Realty Centre), служить для відтворення розроблених (і ще не існуючих у реальності) об'єктів. Це можуть бути віртуальні моделі нових літаків, автомобілів, або будь-яких інших об'єктів, натурне моделювання яких або дуже дороге і довготривале або взагалі неможливе. Подібні центри віртуальної реальності експлуатуються більшістю найбільших виробників автомобілів і літаків (Boing, Ford, Renault тощо). Цікаво, що цей клас ситуаційних центрів знайшов широке застосування у вирішенні завдань міського планування та архітектури. Об'єктами віртуального моделювання в цьому випадку виступають не тільки заплановані до будівництва споруди, а й уся навколишня його існуюча міська споруда.

Третій клас СЦ можна узагальнено назвати центрами моніторингу та прийняття стратегічних рішень. До цього класу належать багато створених останнім часом СЦ для найрізноманітніших застосувань. Так, наприклад, у березні 2014 р. було відкрито подібний центр на відомій Нью-Йоркській фондовій біржі. Унікальні візуалізаційні можливості центру дозволяють у реальному масштабі часу відслідковувати тисячі окремих показників і параметрів фондового і фінансових ринків. Більше того, центр дозволяє значно спростити не тільки аналіз показників ринку, але і знизити ризик від проведення навіть найскладніших і наймасштабніших фондових операцій [7].

В Україні процес створення мережі СЦ (перш за все при Президенті України, міністерствах та відомствах) тільки починається, його мета – вдосконалення якості державноуправлінських рішень, сприяння їх прозорості, передбачуваності, легітимності, позитивного сприйняття державної політики національної безпеки, як у середині країни, так і за кордоном.

У 2012 р. Державне космічне агентство України розробило проект створення Інформаційно-аналітичного центру при Кабінеті Міністрів України з використанням космічних технологій.

Основною метою програми є створення такого центру, який має стати ядром урядової інформаційно-аналітичної системи для підтримки прийняття рішень на державному та урядовому рівнях із залученням сучасних космічних та геопросторових технологій з використанням національних та іноземних ресурсів даних дистанційного зондування Землі.

Завдання в частині, що стосується забезпечення національної безпеки у военній сфері, покладено на Міністерство оборони України (далі – МО України) в межах повноважень.

Діяльність МО України охоплює широке коло аспектів, які складають зміст повсякденної діяльності та діяльності в умовах особливого періоду та кризових ситуацій. Різноманітність аспектів державного управління, їх масштабність і обсяг ставлять перед МО України цілий комплекс найскладніших завдань з великим ступенем неоднозначності вихідних даних і обставин, які важко піддаються формалізації і прогнозуванню. Тому прийняття рішення за таких умов набуває особливої важливості через складність прогнозування і оцінки як очікуваних результатів реалізації рішення, так і можливих негативних його наслідків.

Зазначене вимагає створення власного СЦ, основу якого складає інформаційно-аналітична система для підтримки прийняття рішення керівним складом МО України. Створення СЦ МО України дозволить забезпечити якісно новий рівень управління в Міністерстві оборони України в секторі безпеки та оборони, а саме: поліпшити взаємодію МО України з центральними органами виконавчої влади; підвищити ефективність прийняття рішень керівним складом МО України; оперативно реагувати на зміни у військово-політичній сфері.

Таким чином, можна стверджувати, що в державі побудова СЦ розпочалася. Тому важливим напрямком стає вивчення іноземного досвіду створення і експлуатації таких центрів.

Крім того, в умовах сучасних інтеграційних процесів перспективним може стати обмін інформацією і взаємодія між державами на рівні СЦ у разі виникнення кризових ситуацій. Ураховуючи прагнення України увійти до Європейської спільноти зазначений напрямок діяльності органів влади отримує неабияке значення.

Література:

1. *Ильин Н. И.* Ситуационные центры. Опыт, состояние, тенденции [Электронный ресурс] / Н. И. Ильин, Н. Н. Демидов, Е. В. Новикова. – М. : Медиа Пресс, 2011. – 336 с.
2. *Райков А.* Ситуационная комната для поддержки корпоративных решений [Электронный ресурс] / А. Райков // Открытые системы. – 1999. – № 7. – Режим доступа : <http://www.osp.ru>.
3. *Султанова Ж. Д.* Обзор мирового опыта по использованию систем поддержки принятия решений (ситуационных комнат) для создания единого информационного пространства органов государственной власти / Ж. Д. Султанова, С. К. Сагнаева // Вестник ЕНУ им. Л. Н. Гумилева. – 2012. – № 2. – С. 45–48.
4. Режим доступа : <http://en.wikipedia.org>.
5. Режим доступа : <http://www.bbk.bund.de>.
6. Режим доступа : <http://www.geosphere.com>.
7. Режим доступа : <http://itclaim.ru>.

Надійшла до редколегії 16.09.2014 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Бондаренко А. І.* здобувач кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Вавренюк С. А.* здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Васильєв О. С.* здобувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, магістр державного управління, м. Полтава
- Васюк Н. О.* провідний науковий співробітник відділу європейської інтеграції та адаптації зарубіжного досвіду Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування НАДУ, к.держ.упр., м. Київ
- Газарян С. В.* професор кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Гончаренко М. В.* доцент кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., доц., м. Харків
- Григоренко Н. В.* здобувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Грицько Р. Ю.* доцент Львівського Національного медичного університету імені Данила Галицького, докторант кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, к.мед.н., м. Львів
- Гудима О. П.* к.т.н., с.н.с., начальник відділу інформаційних ресурсів Управління інформаційних технологій Міністерства оборони України, м. Київ
- Домбровська С. М.* завідувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Дорошенко В. С.* Українська академія наук, к.і.н., м. Київ
- Жадан О. В.* професор кафедри управління персоналом та економіки праці ХарПІ НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Жмінка С. П.* аспірант кафедри менеджменту організацій ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Забейворота Т. В.* здобувач кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Кирий С. Л.* доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Кіпенко М. Ф.* аспірант кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом НАДУ, м. Київ

- Корнієвський С. В.* аспірант кафедри економіки та регіональної економічної політики ДРІДУ НАДУ, м. Дніпропетровськ
- Кошкін А. О.* аспірант кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ, м. Харків
- Кравченко С. Г.* начальник відділу з питань містобудування та архітектури виконкому Люботинської міської ради, доцент кафедри урбаністики ХНУБА, м. Люботин
- Лунячек В. Е.* завідувач сектору організації вечірньої форми навчання факультету підготовки магістрів державного управління ХарPI НАДУ, д.пед.н., проф., м. Харків
- Майстро С. В.* професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарPI НАДУ, д.держ.упр., проф., м. Харків
- Мельник М. О.* аспірант кафедри економічної політики та економіки праці ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Новік І. С.* слухач Національного університету оборони України ім. І. Черняховського, м. Київ
- Овчаренко О. І.* здобувач кафедри політології та філософії ХарPI НАДУ, м. Харків
- Олешко О. М.* аспірант кафедри державного управління ХарPI НАДУ, м. Харків
- Орлов О. В.* завідувач кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ, д.держ.упр., доц., м. Харків
- Пахнін М. Л.* радник голови ХОДА, м. Харків
- Поліщук В. В.* головний спеціаліст відділу ведення державних реєстрів та захисту інформації Державного департаменту страхового фонду документації, м. Харків
- Рогова О. Г.* доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарPI НАДУ, к.ю.н., доц., м. Харків
- Ромін А. В.* проректор-начальник факультету цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, к.т.н., доц., м. Харків
- Савченко С. В.* завідувач сектору супроводження діяльності Вченої та спеціалізованих вчених рад науково-організаційного відділу Національного інституту стратегічних досліджень, м. Київ
- Семенюк І. С.* радник відділу країн Південної Америки Департементу Америки МЗС України, м. Київ
- Серенко А. О.* доцент кафедри інформаційних технологій і систем управління ХарPI НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Сисоєва С. І.* здобувач науково-дослідної лабораторії управління у сфері цивільного захисту Національного університету цивільного захисту України, м. Харків

- Слепак С. В.* здобувач ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Струкова В. Д.* аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою НАДУ, м. Київ
- Толтиго О. Ф.* аспірант кафедри державного управління і місцевого самоврядування ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Труш О. О.* доцент, професор кафедри права та європейської інтеграції ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Фуртак І. І.* доцент Львівського Національного медичного університету імені Данила Галицького, доцент кафедри державного управління та місцевого самоврядування ЛРІДУ НАДУ, к.держ.упр., м. Львів
- Хашиєва Л. В.* доцент кафедри політології та філософії ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків
- Хорошенко О. В.* аспірант кафедри кадрової політики та державної служби ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Цукан О. М.* викладач кафедри права ХНЕУ імені Семена Кузнеця, м. Харків
- Червякова О. В.* докторант кафедри регіонального управління та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ, к.держ.упр., м. Харків

CONTRIBUTORS

- Bondarenko A. I.* Seeker of a PhD degree, Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, Kharkiv, Ukraine
- Vavreniuk S. A.* Seeker of a PhD degree, Scientific and Research Laboratory of Administration in Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Vasylyev O. S.* Master's degree in Public Administration, post-graduate student of Regional development and local government department of Kharkiv Regional Institute of Public Administration National Academy of Public Administration, the President of Ukraine
- Vasiuk N. O.* Leading Scientific Fellow, Department for European Integration and Adaptation of Foreign Experience, Institute of Public Administration and Local Governance Problems, NAPA, PhD in Public Administration, Kyiv
- Hazarian S. V.* Professor, Regional Development and Local Governance Department, KRI NAPA, Doctor of Science in Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Honcharenko M. V.* Associate Professor, Economic Theory and Finance Department, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Hryhorenko N. V.* Seeker of a PhD degree, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Hrytsko R. Yu.* Associate Professor, Lviv National Medical University named after Danyla Halytskyi, Doctoral Student, Public Administration and Local Governance Department, LRI NAPA, PhD in Medicine, Lviv
- Hudyma O. P.* Candidate of Technical Sciences (PhD), Senior Researcher, Head of Information Resources Department, Directorate of Information Technologies, Ministry of Defense of Ukraine, Kyiv
- Dombrovska S. M.* Head of Scientific and Research Laboratory of Administration in Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Doroshenko V. S.* Ukrainian Academy of Science, PhD in History, Kyiv
- Zhadan O. V.* Professor, Staff Management and Labour Economy Department, KRI NAPA, Doctor of Science in Public Administration, Associate Professor, Kharkiv
- Zminka S. P.* Post-graduate Student, Organizations' Management Department, LRI NAPA, Lviv
- Zabeivorota T. V.* Seeker of a PhD degree, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

- Kyrii S. L.* Associate Professor, Public Administration Department, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Kipenko M. F.* Post-graduate Student, Regional Development, Local governance and City Administration, NAPA, Kyiv
- Korniievskiyi S. V.* Post-graduate Student, Economics and Regional Economic Policy Department, DRI NAPA, Dnipropetrovsk
- Koshkin A. O.* Post-graduate Student, Law and European Integration, KRI NAPA, Kharkiv
- Kravchenko S. G.* Chief of the Division of Town Planning and Architecture, Executive Committee of Lyubotynskiy City Council, Associate Professor of Department of Urbanistics of Kharkiv National University of Civil Engineering and Architecture. Deputy of Lyubotyn City Council, PhD in Public Administration, Lyubotyn.
- Luniachek V. E.* Head of Evening Study Department, Faculty of MPA training, KRI NAPA, Doctor of Science in Pedagogy, Full Professor, Kharkiv
- Maistro S. V.* Professor, Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Doctor of Science in Public Administration, Full Professor, Kharkiv
- Melnyk M. O.* Post-graduate Student, Economic Policy and Labor Economics, LRI NAPA, Lviv
- Ovcharenko O. I.* Seeker of a PhD degree, Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Oleshko O. M.* Post-graduate Student, Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Orlov O. V.* Head of IT and Administration Systems Department, Doctor of Science in Technology, Associate Professor, KRI NAPA, Kharkiv
- Pakhnin M. L.* Advisor to Head of Kharkiv Regional State Administration, Kharkiv
- Polishchuk V. V.* Main Specialist, State Registry and Information Protection Department, Office for Insurance Fund of Documentation, Kharkiv
- Rogova O. G.* Associate Professor, Law and European Integration Department, KRI NAPA, PhD in Law, Associate Professor, Kharkiv
- Romin A. V.* Vice-rector, Head of Civil Protection Faculty, National University of Civil Protection of Ukraine, PhD in Technology, Associate Professor, Kharkiv
- Savchenko S. V.* Head of Department of Maintenance for Academic and Specialized Academic Boards, Scientific and Organizational department, National Institute of Strategic Researches, Kyiv
- Semeniuk I. S.* Advisor, Department for Southern America Countries, America Department, Ministry of Foreign Affairs of Ukraine, Kyiv

- Serenok A. O.* Associate Professor, IT and Administration Systems Department, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv
- Slyepak S. V.* Competitor of LRI NAPA, Lviv
- Sysoieva S. I.* Seeker of a PhD, Scientific and Research Laboratory of Administration in Civil Protection, National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Strukova V. D.* Post-graduate Student, Globalistics, European Integration and National Security Administration Department, NAPA, Kyiv
- Novik I. S.* Officer Cadet of I. Chernyakhovsky National University of Defense of Ukraine, Kyiv
- Tolpygo O. F.* Post-graduate Student, Public Administration and Local Governance Department, ORI NAPA, Odesa
- Furtak I. I.* Associate Professor, Lviv National Medical University named after Danyla Halytskyi, Associate Professor, Public Administration and Local Governance Department, LRI NAPA, PhD in Public Administration, Lviv
- Khashyieva L. V.* Associate Professor, Politology and Philosophy Department, PhD in Public Administration, KRI NAPA, Kharkiv
- Khorosheniuk O. V.* Post-graduate Student, Personnel Policy and Public Service, LRI NAPA, Lviv
- Tsukan O. M.* Teacher, Law Department, Kharkiv National Economic University named after Semen Kuznets, Kharkiv
- Trush O. O.* Candidate of Sciences in Public Administration (PhD), Associate Professor, Full Professor of Law and European Integration. Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Cherviakova O. V.* Doctoral Student, Regional Administration and Local Governance Department, KRI NAPA, PhD in Public Administration, Kharkiv

ЗМІСТ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	3
<i>Майстро С. В.</i> Теоретичні засади механізму державного управління системою цивільного захисту	3
<i>Орлов О. В., Поліщук В. В.</i> Огляд проблеми впровадження систем електронного документообігу в органах державної влади	10
<i>Васюк Н. О.</i> Геополітична стратегія держави кризового суспільства: стан наукових досліджень	19
<i>Дорошенко В. С.</i> Людський капітал у контексті державного управління	28
<i>Рогова О. Г.</i> Нормативна основа надання адміністративних послуг	36
<i>Серенюк А. О.</i> Механізми взаємодії органів влади з громадянами в електронному уряді	43
<i>Червякова О. В.</i> Характеристика вітчизняних програмно-цільових заходів щодо розвитку механізмів трансформації державного управління в умовах суспільних змін	51
<i>Вавренюк С. А.</i> Теоретико-правові основи державного управління фізичною культурою і спортом в Україні	60
<i>Кіпенко М. Ф.</i> Моніторинг реалізації державної політики у сфері житлово-комунального господарства України: теоретичні аспекти	63
<i>Корнієвський С. В.</i> Управлінська підсистема як провідна в регіональному системному утворенні	72
<i>Овчаренко О. І.</i> Застосування логіко-структурного підходу в діяльності органів влади	80
<i>Пахнін М. Л.</i> Принципи, завдання та інструменти державної інформаційної політики України в сучасних умовах	87
<i>Савченко С. В.</i> Теоретико-методологічні засади інформаційного суспільства	96
<i>Толтиго О. Ф.</i> Проблеми формування інституційного середовища політики й управління у сфері державних закупівель: теоретичний аспект	103
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	112
<i>Домбровська С. М.</i> Механізми державного регулювання впровадження дистанційної форми навчання у вищих навчальних закладах України	112
<i>Жадан О. В.</i> Причини та наслідки поширення нестандартної зайнятості на національному ринку праці	117
<i>Грицько Р. Ю., Фуртак І. І.</i> Державне управління підготовкою лікарів загальної практики – сімейної медицини	124

<i>Ромін А. В.</i> Економічні механізми в системі управління вищими навчальними закладами	135
<i>Мельник М. О.</i> Особливості формування стратегічних документів державної політики у сфері соціального становлення та розвитку молоді в Україні	140
<i>Сисоєва С. І.</i> Механізми вдосконалення розвитку регіонального туризму України	148
<i>Бондаренко А. І.</i> Особливості здійснення державного фінансового контролю як чинника формування ефективної фінансової системи України	153

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

<i>Газарян С. В.</i> Результат як орієнтир управління людськими ресурсами міста	160
<i>Гончаренко М. В.</i> Реформування системи міжбюджетних відносин як напрямок удосконалення фінансового забезпечення сталого розвитку територій	169
<i>Кравченко С. Г.</i> Державна політика щодо розвитку урбанізованих територій як аспект формування ринку нерухомості	176
<i>Цукан О. М.</i> Правові засади місцевої демократії в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку	183
<i>Васильєв О. С.</i> Організаційно-правові засади діяльності державного реєстру виборців в Україні	190

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

<i>Лунячек В. Е.</i> Становлення та розвиток педагогічного менеджменту в Україні і світі: історичний огляд (1917 – 1991 рр.)	195
<i>Кирий С. Л.</i> Концепція самоменеджменту як управлінська філософія	209
<i>Жмінка С. П.</i> Упровадження типових профілів професійної компетентності посад державних службовців	216
<i>Хорошенко О. В.</i> Уточнення сутності та переліку груп суб'єктів публічної служби	230

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

<i>Хашієва Л. В.</i> Європейська ідентичність як чинник євроінтеграції: Об'єднана Європа чи Європа Націй	239
<i>Григоренко Н. В.</i> Соціально-економічний захист населення під час надзвичайних ситуацій	244
<i>Забейворота Т. В.</i> Зарубіжний досвід упровадження адміністративно-територіальної реформи в умовах проведення децентралізації влади	251
<i>Кошкін А. О.</i> Інформаційно-аналітичне забезпечення системи державного управління в умовах екстремальних ситуацій (інцидентів)	257

<i>Олешко О. М.</i> Зарубіжний досвід запобігання і врегулювання конфлікту інтересів на державній службі	263
<i>Семенюк І. С.</i> Адміністративна реформа в Іспанії	271
<i>Слепак С. В.</i> Шляхи інтеграції України у світовий та європейський кінематографічний простір	277
<i>Труш О. О., Гудима О. П., Новік І. С.</i> Інформаційно-аналітичні засоби забезпечення державного управління у провідних країнах світу: досвід для України	287
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	296

CONTENTS

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE	3
<i>Maistro S. V.</i> Theoretical Bases for Mechanism of Public Administration in Civil Protection	3
<i>Orlov O. V., Polishchuk V. V.</i> Implementing E-documentation in Public Authorities	10
<i>Vasiuk N. O.</i> Geopolitical Strategy of State in Crisis: State of Researches	19
<i>Doroshenko V. S.</i> Human Capital in Public Administration	28
<i>Rogova O. G.</i> Normative Basis for Administrative Service Provision	36
<i>Serenok A. O.</i> Mechanisms for Authority-Citizen Interaction in E-government	43
<i>Cherviakov O. V.</i> Characteristics of National Management by Objectives Measures to Develop Public Administration Transformation Mechanisms in terms of Public Changes	51
<i>Vavreniuk S. A.</i> Theoretical and Legal Bases of Public Administration in Physical Culture and Sports in Ukraine	60
<i>Kipenko M. F.</i> Monitoring Implementation of State Policy in Housing and Public Utilities Sector of Ukraine: Theoretical Aspects	63
<i>Korniievskiy S. V.</i> Administrative Subsystem as Leading One in Regional System	72
<i>Ovcharenko O. I.</i> Applying Logical and Structural Approach to Performance of Public Authorities	80
<i>Pakhnin M. L.</i> Principles, Objectives and Instruments of Ukraine's State Information Policy under Current Conditions	87
<i>Savchenko S. V.</i> Theoretical and Methodological Bases of Information Society	96
<i>Tolpygo O. F.</i> Formation of Political and Administrative Institutional Environment in State Procurement: Theoretical Aspect	103
STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES	112
<i>Dombrovska S. M.</i> Public Regulation Mechanisms for Distance Learning in Higher Educational Establishments of Ukraine	112
<i>Zhadan O. V.</i> Causes and Effects of Non-standard Employment Spreading in Labor Market	117
<i>Hrytsko R. Yu., Furtak I. I.</i> Public Administration of Training Family Therapists and Generalists	124
<i>Romin A. V.</i> Economic Mechanisms of Public Administration of Higher Educational Establishments	135

<i>Melnyk M. O. Formulating Strategic Documents of Public Policy in Social Establishment and Youth Development in Ukraine</i>	140
<i>Sysoieva S. I. Mechanisms to Improve Development of Regional Tourism in Ukraine</i>	148
<i>Bondarenko A. I. Features of state financial control implementation as factor to form effective financial system of Ukraine</i>	153

DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE 160

<i>Hazarian S. V. Result as Guiding Principle of Urban Human Resource Management</i>	160
<i>Honcharenko M. V. Reform of System of Inter-budget Relations as Focus Area of Improving Financial Support for Sustainable Territorial Development</i>	169
<i>Kravchenko S. G. State Policy of Urbanized Territories Development as Aspect to Form Real Estate Market</i>	176
<i>Tsukan O. M. Legal Bases of Local Democracy in Ukraine: Condition, Problems and Development Perspectives</i>	183
<i>Vasylyev O. S. Organizational and legal principles of the state electoral register activity in Ukraine</i>	190

PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY REALIZATION IN UKRAINE 195

<i>Luniachek V. E. Establishment and Development of Pedagogical Management in Ukraine and throughout World: Historical Review (1917 – 1991)</i>	195
<i>Kyrii S. L. Self-management Concept as the Management’s Philosophy</i>	209
<i>Zminka S. P. Introducing Typical Profiles of Public Servants’ Professional Competency</i>	216
<i>Khorosheniuk O. V. Specifying Essence and List of Public Service Subjects’ Groups</i>	230

FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY 239

<i>Khashyieva L. V. European Identity as European Integration Factor: United Europe of Europe of Nations</i>	239
<i>Hryhorenko N. V. Socio-Economic Protection of People in Emergencies</i>	244
<i>Zabeivorota T. V. Foreign Experience of Administrative-territorial Reform Implementation in terms of Decentralization of Powers</i>	251
<i>Koshkin A. O. Data Resources and Analytical Tools for Public Administration in Emergency Situations (Incidents)</i>	257
<i>Oleshko O. M. Foreign Experience of Conflict of Interest Prevention and Settlement in Public Service</i>	263

<i>Semeniuk I. S.</i> Administrative Reform in Spain	271
<i>Slyepak S.</i> Ukraine's integration into European and world cinema space	277
<i>Trush O.O., Hudyma O. P., Novik I. S.</i> Information-analytical means to ensure government of some leading countries: experience to Ukraine	287
CONTRIBUTORS	296

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 3 (46)

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України. Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України, свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р., та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

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

Редактор *Т. В. Кузнякава*
Коректор *Т. В. Кузнякава*
Комп'ютерна верстка *В. В. Богатова*

Підписано до друку 20.11.2014. Формат 60x84^{1/16}. Папір офсетний. Гарнітура Таймс.
Друк офсетний. Умов. друк. арк. 18,13. Обл.-вид. арк. 20,5. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України “Магістр”.
Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: nauka@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета в ТОВ “Оберіг”.
61140, м. Харків, просп. Гагаріна, 62, к. 97.